

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LA POLITIQUE COMMERCIALE EN FRANCE DEPUIS 1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 23 Mai 1938, à 14 heures

PAR

Jacques FOUCHET

Président : M. NOGARO, Professeur.

Suffragants

MM. NOYELLE, Professeur.

DOLLÉANS, Professeur.

LES PRESSES MODERNES

Palais-Royal

PARIS

1938

La Politique commerciale
de la France depuis 1930

LA POLITIQUE COMMERCIALE EN FRANCE DEPUIS 1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 23 Mai 1938, à 14 heures

PAR

Jacques FOUCHET

Président : M. NOGARO, Professeur.

Suffragants { MM. NOYELLE, Professeur.
DOLLÉANS, Professeur.

LES PRESSES MODERNES
Palais-Royal
PARIS
—
1938

La Faculté n'entend donner aucune
approbation ni improbation aux opi-
nions émises dans les thèses ; ces
opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs



INTRODUCTION

La politique douanière française a été longtemps caractérisée par la loi fondamentale du 11 janvier 1892. Celle-ci tendait, par une technique simple, à réaliser dans la mesure du possible, ce que l'on appelait l'autonomie douanière. Elle comportait un double tarif, tarif général et tarif minimum ; ce dernier étant destiné à être concédé, en tout ou en partie, aux pays qui consentaient des avantages jugés équivalents. Ainsi le législateur français restait maître de fixer lui-même le maximum de concessions tarifaires jugé compatible avec la protection de la production nationale.

En outre, il pouvait, sans avoir à prendre l'initiative de dénoncer les accords conclus avec l'étranger, relever le montant des droits inscrits au tarif. En effet, les négociateurs français n'étaient autorisés à conclure que des « conventions commerciales » de quelque durée, renouvelables par tacite reconduction, qui ne contenaient pas de tarif annexé. La France, ayant accordé son minimum, sans spécifier le montant des droits accordés, pouvait relever ce minimum sans enfreindre ses engagements : le co-contractant conservait ainsi, le bénéfice du tarif le moins élevé qui pût être accordé : c'est-à-dire qu'il conservait le bénéfice de la nation la plus favorisée. C'est ainsi que, en 1910, le tarif français fit l'objet d'une révision générale, sans qu'il y eût une dénonciation des conventions conclues avec l'étranger.

Pendant la guerre de 1914-1918, la hausse progressive des prix provoqua un relèvement général du tarif, au moyen de coefficients de majoration de caractère provisoire. Puis, toute une série de lois et de décrets continuèrent à modifier la tarification douanière française, sans qu'aucune révision d'ensemble fût délibérée et votée par les Chambres françaises.

La loi du 11 janvier 1892, avec son système de double tarif, restait toujours, en principe, à la base du régime douanier français. Cependant, à partir de 1919, les accords commerciaux purent comporter des tarifs intermédiaires entre le tarif général et le tarif minimum, et certains d'entre eux stipulèrent des « consolidations de droits », qui constituaient en fait, des tarifs annexés, ce qui fait que, sans chargement apparent, le régime douanier français se trouvait très sensiblement modifié et perdait son caractère d'autonomie.

Il arriva même que, par un singulier détour, ce furent les tarifs établis dans un certain nombre de textes conventionnels, notamment l'accord du 17 août 1927 avec l'Allemagne, qui, incorporés dans des décrets, puis ratifiés par des lois, sont devenus la base du régime légal français.

Lorsque, enfin, survint la grande crise de 1929, la France fut amenée à s'engager, comme les autres pays d'ailleurs, tout à la fois dans une politique de protectionnisme toujours plus étroit, accompagnée de négociations de plus en plus laborieuses avec les pays étrangers. Bientôt la protection douanière s'avéra insuffisante, et on tendit à la remplacer par un système de contingentements, qui constituait un régime de prohibition atténuée.

La politique douanière française a été exposée dans

un ouvrage désormais classique (1), jusqu'à l'année 1931, à partir de laquelle la France s'engage après quelques précédents isolés, dans la politique des contingents. C'est à partir de 1930, que le présent ouvrage va en décrire l'évolution. Cependant, le premier chapitre sera consacré à un rappel de la politique commerciale antérieure.

Puis nous étudierons successivement :

La législation douanière ;

Les accords commerciaux ;

Les contingentements ;

La politique des transferts de capitaux ;

Les rapports de la métropole et des colonies ;

L'évolution du commerce extérieur français.

(1) Voir B. Nogaro et M. Moye, *"Le régime douanier de la France"*.

CHAPITRE I

HISTORIQUE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

§ 1. — LÉGISLATIONS DE 1892 ET DE 1910

Si la balance commerciale, ou tout au moins les statistiques relatives à notre commerce extérieur, commencent à intéresser le public, il faut bien remarquer que la politique commerciale de la France prise dans son ensemble, ne semble pas avoir gagné ses faveurs : peut-être faut-il voir là d'ailleurs, non pas un mal, mais un bien. Toutefois si dans ces matières, l'indifférence de la masse peut ne pas être nuisible l'impopularité que rencontre parmi les élus de la Nation la plupart des questions commerciales, ne saurait être qu'une source d'infériorité. Cette attitude des pouvoirs publics nous permet d'expliquer l'évolution de notre politique commerciale depuis la guerre, en nous montrant que l'empirisme qui la caractérise n'est pas uniquement dû aux circonstances économiques, mais aussi dans une certaine mesure à l'insouciance du parlement.

Si, la dernière guerre a eu des effets considérables

sur toutes les formes de l'activité humaine, son influence sur le commerce extérieur a été particulièrement forte : le conflit mondial l'a finalement laissé dans un état de dépression extrême.

Au lendemain de la guerre, notre législation douanière trouvait encore sa charte dans la loi du 11 janvier 1892. Cette loi prévoyait le système du double tarif : elle comprenait en effet, un tarif général applicable à tous les pays avec lesquels nous n'avions pas passé de conventions spéciales et, un tarif minimum, que les négociateurs français pouvaient concéder dans un accord commercial. Cette concession pouvait d'ailleurs porter, soit sur la totalité des marchandises échangées, soit seulement sur certaines d'entre elles. Le tarif de faveur, que nos négociateurs pouvaient ainsi concéder, n'était pas fixé par eux mais en principe par la loi.

D'autre part, la concession du tarif minimum ne comportant pas l'indication du droit de douane accordé, liberté était laissée au Parlement pour modifier comme il l'entendait ce tarif : la seule obligation du Gouvernement français était d'appliquer le tarif minimum sans indication du taux. Enfin, pour éviter d'être lié trop longtemps par des conventions de ce genre, la loi de 1892 avait prévu que tout accord commercial pouvait être dénoncé par la France, avec un préavis minimum de 12 mois.

Des conventions commerciales furent passées sur cette base, et en 1914, la France avait 65 traités commerciaux en vigueur, sur lesquels 35 accordaient le tarif minimum pour toutes les marchandises.

Dans certains cas exceptionnels, le Parlement avait dû accorder des réductions au tarif minimum, et ce, malgré l'interdiction d'un tel procédé dans la loi de

1892. Ces exceptions étaient d'ailleurs peu nombreuses, et se justifiaient par les avantages d'exportation qu'elles nous avaient permis d'obtenir.

Ainsi, cette loi adjoignait au système de base du double tarif, le principe de l'autonomie des droits, et l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Si, cette législation n'a pas été modifiée dans ses principes essentiels jusqu'à la fin de la guerre, il nous faut pourtant noter quelques lois, qui ont introduit des nouveautés de détails d'une certaine importance. La loi du 13 avril 1897, que l'on a coutume d'appeler la loi du « cadenas », confère au Gouvernement le droit d'appliquer immédiatement une hausse de droits contenue dans un projet de loi déposé au Parlement. Le but visé, facile à apercevoir, est d'empêcher les importations massives pendant la période des discussions législatives sur l'élévation des tarifs. Par ce moyen, la nouvelle taxe instituée par décret est immédiatement perçue et, au cas où les Chambres ne voteraient pas le projet, le remboursement des droits est prévu.

La loi du 29 mars 1910 dota le Gouvernement de pouvoirs lui permettant d'obtenir une juste réciprocité de traitement, et de lutter efficacement contre les mesures de dumping. Cette loi, prit également des dispositions dans le but de moderniser le tarif en y introduisant de nouveaux produits, et en augmentant la spécification : enfin elle éleva les tarifs, et la différence entre le tarif général et le tarif minimum fut portée à 50 %.

Après ce bref résumé des lois essentielles sur la matière, voyons l'usage qui en a été fait dans la pratique : Nous pourrions ainsi remarquer que ces lois n'ont pas toujours été respectées. Un décret du 14 juin 1919, paru seulement le 18 juin au Journal Officiel, créa des sur-

taxes ad valorem sur un grand nombre de produits : mais, l'existence préalable d'un droit spécifique rendait particulièrement délicate l'application de ces surtaxes ad valorem. Aussi, ce système ne dura-t-il pas longtemps, et un décret du 8 juillet 1919 abandonna ces surtaxes ad valorem pour adopter à leur place des coefficients de majoration, qui s'ajoutaient aux anciens droits spécifiques. Cette hausse des droits fut d'ailleurs jugée insuffisante, car un décret du 28 mars 1921 (J. O. du 3 avril) releva le tarif général dans une telle proportion, que celui-ci devint supérieur de 300 % au tarif minimum. Enfin, un décret du 29 juin 1921 (J. O. 4 juillet) releva encore les droits, en faisant une révision générale du tableau des coefficients.

A côté de ces décrets relatifs aux tarifs douaniers, il nous faut parler ici d'une loi fondamentale, qui vint admettre dans notre législation les tarifs intermédiaires : ce fut la loi du 29 juillet 1919. D'après cette loi, « Le Gouvernement est autorisé à négocier avec les « pays étrangers, pour une durée déterminée, la concession de réductions de droits sur le tarif général calculées en pourcentage sur l'écart existant entre ce « tarif de droit commun et le tarif minimum ». Ainsi, les négociateurs français pourront accorder des réductions sur le tarif général, sans être obligés d'accorder le tarif minimum : toutefois, il était spécifié que ces réductions auraient pour limite inférieure le tarif minimum en vigueur.

D'autre part, l'alinéa 2 de l'article 1 prévoit que, ces réductions ne devront être concédées qu'en contrepartie des avantages qui seront accordés à nos exportations : cet alinéa, précise donc la notion de concessions réciproques, qui sert de base à tous les traités de

commerce. Mais, cette disposition a donné lieu à une interprétation peut-être un peu abusive, qui a prévalu dans les années qui ont suivi la guerre. Ce texte fut en effet invoqué, pour refuser dans nos accords la clause de la nation la plus favorisée, la concession de cette dernière entraînant dans son application la mise en jeu de certains avantages, sans contre-partie nouvelle.

D'autre part, la ratification ultérieure des traités de commerce, qui est en France une nécessité constitutionnelle, se trouvait assouplie par une procédure nouvelle : un simple décret en Conseil des Ministres pouvait mettre provisoirement en vigueur les accords conclus par le Gouvernement, et ce avant leur ratification par les Chambres. Enfin, le législateur gardait toujours la maîtrise des tarifs, c'est-à-dire qu'il pouvait à tout moment modifier les droits, sans pouvoir en être empêché par les accords passés par le Gouvernement.

De ce fait, les réductions qui étaient prévues dans les traités de commerce ne pouvaient pas être consolidées : autrement dit, le texte de la convention ne pouvait pas contenir le chiffre du droit de douane, mais seulement le pourcentage de réduction par rapport au tarif général. Ce dernier, pouvant toujours être changé par le Parlement, celui-ci restait maître, d'une façon indirecte, de modifier les droits contenus dans les accords.

Cette loi avait apporté à notre législation douanière, une réforme bien plus profonde qu'il n'apparaissait au premier abord : sous couleur d'admettre la possibilité de tarifs intermédiaires, elle laissait aux négociateurs le soin d'augmenter, ou de diminuer la protection du marché français et ainsi, transformait, dans un certain sens, nos tarifs légaux en une tarification convention-

nelle. Notre diplomatie commerciale s'efforça d'adapter les traités commerciaux aux nouvelles prescriptions.

Les conventions, que nous avons conclues depuis 1892, avaient été dénoncées avant la fin de la guerre, mais devant les difficultés qu'une dénonciation massive aurait pu soulever, le Gouvernement français décida de maintenir provisoirement en vigueur, la plupart de ces traités. C'est ainsi que, par tacite reconduction, 40 de nos conventions subsistaient encore en 1927, sur les 53 qui avaient été dénoncées en 1918 ; mais, ce maintien provisoire fut d'ailleurs accompagné de certaines modifications dans ces accords, et la souplesse du régime français de l'autonomie des tarifs permit au Parlement de relever les droits en vigueur. D'autre part, le Gouvernement désirait supprimer de ces traités la clause de la nation la plus favorisée, qui se trouvait en contradiction avec la loi du 29 juillet 1919. Sur ce point, la tâche du Gouvernement fut très difficile et, à part quelques traités où il put limiter la clause, le seul moyen à sa disposition pour la supprimer fut la dénonciation du traité.

Si certains traités, reconduits tacitement, pouvaient sans trop de dommages pour notre commerce, attendre quelque temps avant d'être révisés, d'autres au contraire réclamaient une solution urgente.

Parmi ceux-ci figuraient au premier rang les accords existants avec les pays de l'Europe Centrale, mais ici, les clauses économiques des traités de paix venaient compliquer le problème. Celles-ci, prévoyaient en effet que l'Allemagne devait accorder la clause de la nation la plus favorisée : par suite, elle se trouvait en mesure de la demander, et en particulier aux pays de l'Europe Centrale. Nos négociateurs se trouvaient alors amenés

à la demander pour la France sans pouvoir eux-mêmes l'accorder. Cette situation, rendant toute conclusion d'accord impossible à obtenir, il fallut transiger.

Dans une convention passée avec la Tchécoslovaquie, le 4 novembre 1920, la France fut amenée à concéder la clause sous certaines conditions : le pourcentage de réduction accordé à la Tchécoslovaquie devait être immédiatement abaissé aux taux les plus favorables que nous aurions pu consentir dans des accords ultérieurs à d'autres puissances : une réserve était faite, en faveur du régime préférentiel, que nous pouvions établir avec nos voisins immédiats et nos colonies. Même sous cette forme restreinte la clause a joué dans ce traité, et a amené les protestations des intéressés, qui invoquèrent la violation de la loi.

Le brusque relèvement du tarif général français, par le décret du 28 mars 1921, fit tomber cet accord et on recommença les pourparlers pour aboutir à la convention du 17 août 1923, où, l'on retrouve sous une forme restreinte, la clause de la nation la plus favorisée. Devant les difficultés causées par la législation, l'ingéniosité de nos négociateurs pour tourner la loi se révéla sous des aspects multiples. Dans certains traités, nous trouvons une liste d'articles soumis au tarif minimum, et par suite bénéficiant de la clause, puisque des concessions inférieures à ce tarif ne peuvent être accordées : cette liste est d'ailleurs parfaitement légale, mais le législateur n'avait évidemment pas prévu, qu'en l'appliquant à presque tous les produits, on pouvait arriver à une application inconditionnelle de la clause.

Dans d'autres accords, un procédé différent est employé : d'une part, il existe une liste contenant un certain nombre d'articles qui bénéficient du tarif minimum,

d'autre part, une seconde liste énumère les articles qui sont frappés par un tarif intermédiaire : la clause de la nation la plus favorisée ne joue que pour cette dernière liste, ce qui revient à admettre son application intégrale. Enfin, un troisième procédé très souvent employé dans la pratique, consiste à rappeler une convention antérieure à la guerre, où l'on trouve la clause ce qui aboutit indirectement à en assurer l'application. C'est ainsi, que dans un traité passé avec l'Union Belgo-Luxembourgeoise, signé le 12 mai 1923, la clause fut appliquée d'une façon indirecte mais générale, sous la forme de références aux textes conventionnels antérieurs. Ce dernier traité, contient d'ailleurs d'autres conditions en opposition avec les prescriptions de la loi.

Comme nous l'avons vu, le Parlement voulant garder la maîtrise des tarifs, toute consolidation de droits était interdite : or, les négociateurs des pays étrangers ont une tendance parfaitement légitime à rechercher la consolidation, afin d'assurer une certaine stabilité dans les conditions des échanges internationaux. Aussi, nous fûmes obligés dans le traité Belgo-Luxembourgeois de consolider les droits prévus dans la convention. Cependant, le relèvement d'un droit frappant un produit donné était prévu, si le prix de ce produit variait de plus de 20 %. On essayait ainsi de tenir compte des conditions économiques du moment, tout en recherchant la stabilité. D'ailleurs, l'intérêt de ce traité fut purement théorique, car la Chambre des représentants belges le rejeta le 24 février 1924.

Pendant que nos négociateurs essayaient par les différents moyens que nous venons de voir, d'adapter notre législation douanière aux nécessités de la pratique,

la hausse des prix due à l'inflation rendait notre protection de plus en plus faible. Malgré les majorations importantes subies par notre tarif, il fallait encore l'augmenter, et lui faire suivre les variations incessantes dues aux circonstances économiques. Pour bien comprendre ce mécanisme, il suffit de comparer les indices de protection français à différentes périodes. En 1913, l'indice moyen était de 8,77 % : en 1919 nous le voyons tomber à 5,2 % : il est vrai, que sous l'influence salubre des hausses successives de notre tarif, il remonte en 1922 à 8,80 % mais en 1925 nous le voyons tomber à 3,33 %. Sans doute, cette baisse de l'indice moyen de protection, est due dans une certaine mesure à la modification de nos importations ; nous constatons en effet que, pour cette période, nos importations de matières premières progressent davantage que nos importations de produits manufacturés. La protection étant plus forte pour ces derniers, que pour les matières premières, il est donc normal que l'indice moyen de protection ait baissé. Mais, cela ne suffit pas à expliquer la totalité de la baisse. L'influence des prix semble avoir été la cause prédominante. En 1924 et en 1925, l'inflation faisant rage en France, nos prix montaient à une allure accélérée, entraînant dans leur course la chute de l'indice de protection. Devant cette baisse et devant les protestations des intéressés, le Gouvernement se décida le 23 février 1926, à déposer un projet de loi qui contenait une augmentation de 30 % de tous les droits qui existaient à ce moment. Les deux Chambres acceptèrent facilement cette hausse nécessaire, et le 6 avril la loi fut promulguée.

Mais ce relèvement se révéla vite insuffisant, et un décret du 14 août 1926 effectua une nouvelle majoration

de 30 %. Ainsi, en quelques mois, nos droits se trouvèrent relevés de 60 %.

Dans la plupart des conventions commerciales, qui furent passées à cette époque, nous trouvons des consolidations de droits et la clause de la nation la plus favorisée est toujours indirectement mais réellement concédée. De plus, le tarif minimum ne constitue plus la limite des réductions : dans plusieurs traités, certains produits bénéficient de tarifs inférieurs. Pour atteindre ce but, le procédé habituel consiste à dispenser le produit envisagé des coefficients de majoration. C'est ainsi, que dans les traités passés avec la Belgique, et avec l'Italie, la deuxième majoration de 30 % édictée par le décret du 14 août 1926, n'est pas applicable.

Au milieu de 1926, la généralisation de la consolidation des droits devient un fait acquis, et une seule possibilité de modifications est admise quand l'amplitude de la variation de l'indice des prix de gros dépasse 20 %. Nous retrouvons toutes ces caractéristiques dans les différents accords passés : avec l'Italie sous la forme d'un *modus vivendi*, signé le 13 novembre 1922, et entré en vigueur un an plus tard, avec le Portugal le 30 janvier 1922 et suivi d'un arrangement du 4 mars 1925, avec le Canada le 15 décembre 1922, avec la Turquie le 24 juillet 1923, et enfin avec la Grèce le 21 février 1924. Il est facile de voir, que la caractéristique des mesures qui furent prises à cette époque, répond à la nécessité où l'on se trouvait de protéger du mieux possible notre marché. L'instabilité économique se traduit dans les actes des hommes, qui révèlent un empirisme visant surtout à parer au plus pressé, sans un souci très marqué de suivre un système déterminé.

Les commissions des douanes des deux Chambres

commencèrent à s'émouvoir de cet état de choses dès le début de l'année 1926. Cette émotion se traduisit par des résultats pratiques, et le 11 août 1926 le projet n° 3.352 fut déposé « en blanc ». Ce projet comprenait un remaniement général de notre tarif douanier, et son adaptation aux circonstances nouvelles. Il comportait 28 articles, dont une nomenclature qui passait de 624 à 1.750 postes. D'autre part, à l'intérieur même des postes la spécification était très poussée : c'est ainsi, que l'on en arrivait à compter un peu plus de 7.000 positions ayant chacune un droit distinct.

Mais, ce rapport, particulièrement volumineux, ne commença à être distribué que le 25 février 1927, et lorsque la discussion commença devant la Chambre le 17 mai 1927, son dernier volume n'était pas encore entièrement distribué. Comme on peut s'en douter le projet comportait outre les développements de la nomenclature, une hausse des droits, mais sans indications quant à son ordre de grandeur. Cette lacune fit sombrer le projet, car la Chambre se jugeant insuffisamment renseignée sur la question des tarifs décida d'ajourner la discussion, et, comme trop souvent, elle ne fut hélas jamais reprise.

Ce fut alors, que le Gouvernement se sentit engagé dans une impasse : en effet, de longues négociations dont nous parlerons plus loin, étaient sur le point d'aboutir avec l'Allemagne, mais pour les terminer le Gouvernement avait besoin d'un nouveau tarif. Ce fut pour cette impérieuse raison que, après l'échec du projet de la Commission des douanes, il demanda au Parlement l'autorisation de modifier par décret le tarif douanier. Cette demande, fut d'ailleurs habilement présentée avec un amendement de M. de Nonicault, qui

rendait la liberté d'exportation aux produits agricoles, liberté qui avait été entravée depuis la guerre.

Cette mesure, à caractère un peu démagogique, fit passer la demande du Gouvernement, et la loi du 27 juillet 1927 lui accorda les pleins pouvoirs douaniers.

§ 2. — L'ACCORD FRANCO-ALLEMAND DE 1927

Dès lors, le Gouvernement avait les mains libres pour conclure un accord avec l'Allemagne. Mais avant d'étudier cette convention, il est bon d'en faire rapidement l'historique, sans craindre de remonter de plusieurs années en arrière. L'importance des négociations avec l'Allemagne vient du fait que les rapports avec ce pays ont toujours été depuis la guerre l'objet d'un soin tout particulier de la part du Gouvernement français. Le traité de Versailles avait prévu un régime assez dur pour l'Allemagne dans ses rapports économiques avec la France : en effet, notre pays bénéficiait de la clause de la nation la plus favorisée, sans être obligé de l'accorder et, d'autre part, les importations allemandes en France étaient frappées par le tarif général.

Ce traitement, très sévère, ne pouvait être que transitoire et le 15 janvier 1925 il prit fin. Désormais, il fallait chercher un régime définitif, librement consenti de part et d'autre. Les négociations étaient déjà engagées d'ailleurs, puisqu'à la Conférence de Londres de 1924 des échanges de vues avaient eu lieu entre les délégations allemandes et françaises. Le 12 octobre 1924, et le 19 décembre 1925, deux protocoles avaient été signés, mais ils restèrent secrets. Le 12 février 1926, un arrangement provisoire fut conclu, qui fut d'ailleurs

complété peu de temps après. L'article 1 de cet accord prévoit pour un nombre très limité de produits français (légumes, fruits, fleurs) les droits des plus favorables accordés par l'Allemagne. D'autre part certains produits, d'ailleurs peu nombreux, bénéficient de droits conventionnels réduits.

De son côté, la France accorde son tarif minimum, ou un tarif intermédiaire, pour les produits dont la liste figure au tableau B de l'accord. Le traitement de la nation la plus favorisée est accordé à tous les produits qui bénéficient du tarif minimum. On voit, que l'objet de cette convention n'est pas très large, mais elle marque cependant une tendance très nette à l'abaissement des droits en faveur de l'Allemagne, et à une détente dans les relations commerciales franco-allemandes. Dans l'article 2 de cette accord, nous constatons un certain effort vers la consolidation des droits et, fait caractéristique de l'esprit de cette convention, une diminution de certains droits est prévue pour compenser la hausse des tarifs français qui était alors à l'étude.

Le 5 août 1926, un accord commercial provisoire remplaçait cette première convention, et nous rapprochait davantage d'un régime normal de relations économiques. Un tableau A, contenait une liste de produits français, qui bénéficiaient soit du régime de la nation la plus favorisée, soit des droits conventionnels portés dans ce tableau. Le régime des produits allemands comportait deux catégories : l'une bénéficiait du tarif minimum, l'autre qui représentait la majorité des produits, ne jouissait seulement que d'un tarif intermédiaire. Ici encore, la consolidation des droits en vigueur au moment de la signature est prévue pour la durée de l'accord. Cette consolidation comporte une exception pour

le cas où les variations de l'indice des prix de gros dépasseraient 20 %.

Ces diverses négociations avec l'Allemagne devaient aboutir à un accord que l'on croyait définitif : il fut signé, le 17 août 1927, promulgué le 26, et mis en vigueur le 6 septembre suivant. Dans cette convention, les importations françaises en Allemagne sont rangées en trois classes. La liste E contient les produits qui jouissent d'une réduction du tarif, et du régime de la clause de la nation la plus favorisée. Dans une deuxième liste F, on trouve les produits qui bénéficient seulement de la clause de la nation la plus favorisée. Enfin, tous les produits qui ne sont pas compris dans les deux listes précédentes sont soumis tout au moins en attendant des réductions, au tarif légal en vigueur en Allemagne. Il faut faire une réserve, en ce qui concerne l'application du tarif légal allemand pour ces derniers produits car, dans l'accord il est prévu le cas de réduction éventuelle de ce tarif. L'alinéa 3 de l'article 8, stipule en effet que les réductions conventionnelles du tarif légal accordées à d'autres pays pourront être appliquées à nos produits, si elles amènent une concurrence par trop dangereuse pour nos exportations. Ainsi, pour ces produits, une application conditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée est stipulée.

Tel est le régime des importations françaises en Allemagne prévu par l'accord. En ce qui concerne les importations allemandes en France, nous avons les règles suivantes : Le classement comprend également trois catégories. La liste A, contient les produits qui sont frappés de notre tarif minimum tel qu'il était en vigueur au moment de la signature de l'accord. Dans un second tableau B, nous avons les produits qui sont frappés du

tarif minimum inscrit dans le traité, tarif qui présente la particularité de ne pas être encore légal en France. Cette situation anormale provenait du désir du Gouvernement français de faire aboutir le plus rapidement possible les négociations avec l'Allemagne ; cet aboutissement eut donc lieu avant le vote du nouveau tarif par le Parlement. On peut toutefois admettre que les pleins pouvoirs douaniers qui avaient été donnés au Gouvernement, régularisaient la légalité de l'opération, sans toutefois lui enlever son caractère anormal.

Enfin, une troisième annexe C prévoit les produits allemands qui seront soumis à un tarif intermédiaire : celui-ci est calculé en pourcentage de réduction par rapport au tarif général français. Il conserve ainsi l'autonomie douanière du Gouvernement français, qui peut toujours modifier les tarifs à son gré, seul le pourcentage de réduction doit rester constant. Enfin, la clause de la nation la plus favorisée est prévue pour ces produits. Il est à remarquer, que le système français interdisant les réductions du tarif minimum, la concession de ce dernier dans les listes A et B revient à accorder la clause. Il est facile de voir que la base de ce traité, était la réciprocité de traitement entre les deux pays. L'Allemagne nous accordait la clause pour la plupart de nos produits et la France, de son côté, la concédait sous des formes plus ou moins voilées. Ainsi se manifestait d'une part, l'influence de la législation française interdisant la clause, et d'autre part l'interprétation assez large qui fut faite des prescriptions légales. Enfin, il fut stipulé que même si aucun tarif nouveau n'était instauré en France, la convention serait appliquée à partir du 15 décembre 1928.

Une des questions les plus difficiles des négocia-

tions, fut celle de la consolidation des droits. La législation française était en opposition avec cette consolidation puisqu'elle visait à maintenir l'autonomie des tarifs. Cependant, nos négociateurs furent obligés d'accorder une certaine consolidation pour les articles énumérés dans les listes A, B, C.

Ce traité, cherche également à maintenir le taux effectif du tarif, c'est-à-dire du rapport constant entre les droits qui frappent les marchandises et la valeur de ces marchandises : le calcul de cette valeur étant basé sur l'indice moyen des prix de gros. Dans ce but, il était prévu que les droits devaient rester les mêmes que ceux inscrits dans la convention, sauf si l'indice moyen des prix de gros varie de plus de 20 %, dans un sens ou dans l'autre. D'autre part, dans ce dernier cas la variation des droits devra dépendre du taux de variation de l'indice des prix de gros, de façon à établir le rapport constant demandé dans la convention.

En dehors de ces prescriptions, qui sont les seules qui nous intéressent, l'accord de 1927 stipule un certain nombre de dispositions touchant des questions administratives. Cet accord devait arriver à expiration le 31 mars 1929. A partir de cette date il fut renouvelé par tacite reconduction, et chacune des deux parties contractantes put à tout moment dénoncer la convention, avec la seule obligation d'un préavis d'au moins trois mois. Nous verrons, en étudiant plus loin nos accords commerciaux, ce qu'il en est advenu.

Cette importante convention, sur laquelle il était nécessaire d'insister spécialement, inaugure une nouvelle période de politique douanière : désormais on admet la nécessité dans la pratique tout au moins, de con-

céder le régime de la nation la plus favorisée, et d'accorder une certaine consolidation de droits. D'ailleurs, dans le traité que nous venons d'étudier la consolidation est modérée, en raison de la durée relativement courte qui avait été prévue pour l'accord. Cet accord clôt la période d'hésitations pendant laquelle nos négociateurs n'osaient pas accorder franchement la clause, ni consolider les droits : ainsi, la pratique avait eu raison d'une législation qui ne tenait pas suffisamment compte des nécessités de l'économie internationale.

Par suite, d'autres conventions furent signées avec des caractéristiques à peu près semblables : Le traité du 8 juillet 1929 avec la Suisse, prévoit l'application du régime de la clause, et il précise que tous les avantages accordés à des tiers seront immédiatement et sans compensation appliqués à l'autre partie contractante. Pour les tarifs, on y trouve une consolidation de droits dont l'effet a été réduit par la courte durée de l'accord. De même dans un traité du 30 janvier 1929 avec la Yougoslavie, la France accorde la clause de la nation la plus favorisée, entendue dans son sens le plus large.

Ainsi, malgré la subtilité des efforts déployés par notre diplomatie commerciale, nous étions obligés de nous incliner devant la force des choses, et de faire retour, mais avec en plus la consolidation des droits, au régime instauré par la loi de 1892.

Sans doute, cette consolidation était prévue dans les accords, mais leur durée toujours très limitée écartait en grande partie ses avantages. Le seul effet produit était un déplacement de la responsabilité d'une dénonciation éventuelle. Car, avant l'usage de la consolidation un Etat pouvait modifier les droits appliqués dans

une convention, sans avoir à la dénoncer : c'était l'autre partie qui, devant cette modification des droits frappant ses produits, était amenée à la dénonciation, or, par l'effet de la consolidation si un Etat veut modifier son tarif, il devra préalablement dénoncer le traité : la responsabilité de la dénonciation se trouve donc bien déplacée.

Nous avons vu que le traité avec l'Allemagne avait prévu une modification des tarifs français : un décret du 30 août 1927 effectua cette réforme. Un nouveau tarif minimum fut instauré : celui que contenait le tableau B de l'accord franco-allemand. Ainsi, non seulement le Parlement français n'avait pas participé à cette réforme, mais encore les négociateurs allemands avaient discuté et en fait établi notre tarif minimum. Seule la situation dans laquelle se trouvait le Gouvernement, permet d'expliquer une telle politique : nous avons déjà suffisamment étudié cette situation pour qu'il soit inutile d'y revenir.

Le décret du 30 août fut approuvé par le Parlement, qui ne pouvait faire autrement sans avoir à dénoncer la convention avec l'Allemagne, ce qui eut été faire bon marché d'une œuvre aussi laborieuse.

On voyait donc le tarif légal français, tout au moins en ce qui concerne le tarif minimum, devenir un tarif conventionnel. Ce procédé ne fut pas généralisé, mais on le retrouve néanmoins dans les accords intervenus avec la Suisse, l'Italie, et la Belgique. Ainsi la France, qui était théoriquement soumise au système du double tarif légal, se voyait-elle appliquer par le Parlement un tarif nouveau prévu dans les accords antérieurement signés avec plusieurs pays étrangers.

§ 3. — LA POLITIQUE DOUANIÈRE FRANÇAISE ET LA S. D. N.

Avant de conclure sur cette période de notre politique commerciale, il nous faut envisager son dernier aspect, à savoir les rapports de la politique douanière française avec la Société des Nations. Si le pacte de la Société des Nations conseillait une politique de libéralisme économique, il est facile de constater que cet avis bien loin d'être suivi, marque au contraire le début d'une période de protectionnisme dont on ne peut encore prévoir la fin. Tous les pays se rallièrent au protectionnisme, même celui qui était considéré comme le bastion de l'économie libérale : l'Angleterre. Nous voyons ainsi le désaccord qu'il y eut, dès le début, entre la théorie soutenue par l'organisme de Genève et la politique suivie par les Etats. Successivement, des conférences se réunirent pour essayer d'accorder ces deux tendances.

En 1920, une conférence à Bruxelles, et en 1922 une autre à Gênes, s'efforcèrent de faire appliquer le pacte : des vœux furent émis mais aucune solution pratique n'en résulta. Une conférence se réunit à Genève en 1923, pour simplifier les formalités administratives en vigueur dans les différents pays : elle aboutit à une convention internationale qui fut signée le 3 novembre 1923 : cet accord fut ratifié par un grand nombre d'Etats dont la France. En 1925, la délégation française proposa de réunir une conférence économique internationale, ayant pour objectif principal la liberté du commerce et les problèmes douaniers. Le 4 mai 1927, la conférence fut ouverte à Genève : dès le début les délégations s'attachèrent à limiter un programme qui paraissait trop vaste. Trois points principaux furent retenus :

L'abolition des prohibitions et des restrictions en matière d'importation et d'exportation.

Le traitement des ressortissants étrangers.

L'unification de la nomenclature douanière.

La conférence aboutit à un grand nombre de recommandations portant sur les matières qui avaient fait l'objet de ses travaux. Dans sa session de septembre 1927, la Société des Nations décida la création d'un Comité consultatif économique, dans le but de faciliter l'application des recommandations précitées. Ce comité se réunit pour la première fois en mai 1928, et il ne put que constater la tendance générale au relèvement des droits de douane.

Malgré l'absence de résultats pratiques, la Société des Nations n'en continua pas moins à recommander l'abaissement des barrières douanières : à sa session de septembre 1929, une proposition faite par un Ministre Belge, eut un grand retentissement et autorisa certains espoirs pour le retour au libéralisme : ce projet, demandait l'établissement d'une trêve douanière entre les Etats. Nous ne l'étudierons pas dans ce chapitre, car son étude nous ferait dépasser le cadre de notre historique.

Il apparaîtrait assez difficile de conclure sur la période que nous venons de parcourir, tout au plus peut-on indiquer certaines tendances, qui nous aideront à comprendre l'évolution postérieure de notre politique commerciale. Au début de 1928, notre système douanier est basé sur la loi de 1892, qui comporte trois principes essentiels :

Le régime du double tarif légal.

L'autonomie tarifaire.

L'irréductibilité des tarifs.

Mais la loi de 1892 a été complétée par celle de 1919, qui admet les tarifs intermédiaires et exige la stricte réciprocité des avantages conventionnels, ce qui a pour conséquence d'exclure la clause de la nation la plus favorisée. En 1928, la réforme tarifaire nécessitée par le bouleversement économique causé par la guerre, semble être accomplie. La France possède tout un ensemble de traités avec les principaux Etats du monde. Mais la pratique ne correspond pas à la théorie.

Nous venons de voir quels étaient les points principaux de notre législation or, dans nos accords, la clause de la nation la plus favorisée finit par être concédée intégralement, malgré les hésitations de notre diplomatie commerciale et les droits sont consolidés, enlevant ainsi au Parlement l'autonomie des tarifs, et de nombreuses réductions au tarif minimum sont accordées par les Chambres. Seule, l'instabilité économique causée par la guerre, explique ces abandons répétés de la théorie et des principes, devant les inéluctables nécessités de la pratique.

CHAPITRE II

LA LEGISLATION DOUANIÈRE CONTEMPORAINE

§ 1. — LÉGISLATION DE 1927 ET 1928

Bien que conformément à notre plan général, nous ne devions nous occuper dans ce chapitre que de la période qui a débuté en 1930, nous ne pouvons pas, étant donnée l'importance qu'elles ont eue dans le sujet qui va nous occuper, passer sous silence les deux ou trois années précédentes, sans leur consacrer quelques lignes.

Nous avons vu, dans le chapitre précédent comment l'accord franco-allemand du 17 août 1927 avait précédé le décret portant modification du tarif minimum, lequel avait été prévu par anticipation dans le traité. Devant les protestations des pays étrangers liés à la France par des accords commerciaux, toute une série de conventions nouvelles fut passée avec eux, dans le but d'abaisser le nouveau minimum légal sur un assez grand nombre d'articles. Tous ces textes devaient obligatoirement être soumis à l'approbation des Chambres.

Mais, en dehors de cette ratification, une réforme générale s'imposait : en effet le décret du 30 août 1927, avait bien modifié notre tarif minimum mais sans toucher aux produits agricoles qui, dans la loi du 27 juillet 1927 avaient été exclus de la délégation temporaire donnée au Gouvernement. Ainsi, alors que pour beaucoup de produits industriels les droits avaient été augmentés, les produits agricoles restaient insuffisamment protégés.

L'agriculture française se plaignait avec raison de ce traitement de défaveur dont elle était l'objet, et ces plaintes s'amplifièrent avec la baisse mondiale des prix des denrées agricoles. Le Gouvernement n'était pas d'ailleurs resté insensible à ces doléances, car un décret du 17 novembre 1927 décida d'appliquer la loi du cadenas, aux céréales panifiables, aux viandes abattues et sur pied. Mais ce décret était loin d'être suffisant, et les plaintes continuèrent après une mesure aussi restreinte.

D'autre part, il est de tradition qu'un renforcement de la protection douanière ait une tendance naturelle à s'étendre à un nombre toujours croissant de produits. Le Gouvernement s'aperçut vite qu'il ne pouvait pas relever les droits protégeant les produits de l'agriculture sans hausser également les droits qui protégeaient ces produits transformés. Si, on modifiait les droits sur les pommes de terre, le houblon, les fruits, ou le sucre, il fallait également modifier les droits sur les féculs, la bière, les confitures, et divers produits sucrés. Enfin le décret du 30 août 1927, avait omis un certain nombre de produits industriels : en effet la loi du 27 juillet 1927 avait exclu de sa délégation provisoire non seulement les produits agricoles, mais encore tous les arti-

cles vestimentaires. Ainsi, l'on pouvait croire que les chaussures étaient frappées d'une taxe relativement faible, alors que le cuir à chaussures était soumis depuis l'accord franco-allemand à un droit ad valorem beaucoup plus élevé. Nous voyons ainsi que quelques-unes étaient les principales raisons qui poussaient le Gouvernement à faire une révision générale de tous nos tarifs.

Une ratification des conventions commerciales passées avec les pays étrangers s'avérant insuffisante, il fallait refondre toutes ces parties diverses, afin d'avoir un tout susceptible de servir de législation de base. Cependant cette révision ne devait pas s'effectuer dans le seul but de combler les lacunes que nous venons de passer rapidement en revue : il fallait en effet, tenir compte également d'une clause insérée dans l'accord franco-allemand, d'après laquelle toute révision générale des tarifs français devait faire bénéficier l'Allemagne pour toutes ses exportations de la clause de la nation la plus favorisée ; ce qui revient à dire du tarif minimum. Ainsi, après une refonte générale de notre tarif les produits contenus dans la liste C de l'accord franco-allemand devaient passer du régime des droits intermédiaires à celui de notre tarif minimum.

En faisant cette révision, le Gouvernement devait prévoir cette modification et pour compenser la diminution des droits en résultant, relever au préalable certains droits du tarif minimum. Le Gouvernement finit par céder devant la nécessité sans cesse croissante d'une refonte générale de notre tarif douanier, et le 21 janvier 1928, un projet de révision fut présenté à la Chambre.

Ce projet contenait tout d'abord une proposition

de ratification du décret du 30 août 1927, qui venait lui-même de l'accord commercial franco-allemand, puis des dispositions correspondantes à l'accord franco-suisse, et enfin un additif qui comportait une révision des droits qui jusque là n'avaient pas encore été touchés. Il fut déposé sur le bureau de la Chambre le 3 février 1928, sous le n° 5.453, et fut incorporé dans la loi du 2 mars 1928. Cet additif est assez considérable et si son but principal est le relèvement des droits protégeant l'agriculture, il modifie également de nombreux tarifs concernant les produits industriels. La hausse des droits qu'il contient varie en moyenne entre 5 et 6,5 par rapport aux droits en vigueur avant la guerre. Cette loi du 2 mars 1928 n'a pas seulement relevé les tarifs, elle a aussi introduit certaines modifications administratives. Elle a réuni dans un chiffre unique les droits de base, les coefficients et les deux majorations de 30 %, ce qui amenait une grosse simplification dans notre tarif en supprimant les droits affectés d'un coefficient.

D'autre part, la nouvelle loi a voulu adapter la nomenclature aux conditions très variées de la réalité. Elle a augmenté considérablement la spécification de notre tarif en multipliant les subdivisions. Pour nous rendre compte combien cette spécification a été poussée quelques exemples typiques suffiront : Nous trouvons pour certains appareils électriques, le n° 524 bis B bis qui nous indique le droit applicable. Pour les crayons, les postes sont passés de 6 à 13, pour la bonneterie de laine la progression est encore plus forte puisque les postes passent de 10 à 74, pour le papier et ses applications les postes ont été doublés. Devant cette progression nous nous heurtons aux avantages et aux inconvénients des droits spécifiques à savoir : plus la nomen-

clature des droits est diversifiée plus les produits sont bien frappés mais par contre, plus l'application pratique en devient difficile tant pour le commerçant que pour l'administration des douanes. Enfin, pour compléter cette réforme, les lois du 2 avril 1928 ont homologué les arrangements avec la Suisse, la Belgique et l'Italie.

De cette révision, deux caractéristiques ressortent :

D'une part, la révision ayant été faite en conformité des accords passés antérieurement, il en est résulté une consolidation de droits qui supprime le système du tarif autonome, tant prisé par notre Parlement. Malgré l'absence d'indication précise en ce qui concerne les taux, M. Boulet évalue le taux moyen du nouveau tarif minimum à 10 ou 12 % de la valeur des marchandises. Pour les dispositions non tarifaires, un décret du 28 décembre 1928, pris en application de la loi du 3 août 1926, les a codifiées.

Ainsi, nous voyons que la réforme de 1928 n'a touché en rien aux principes fondamentaux qui constituaient le régime antérieur, et découlent des lois de 1892 et de 1919. Nous ne reprendrons pas ces principes, car nous les avons déjà étudiés à la fin de notre premier chapitre. Notre réforme douanière nécessitée par les nouvelles circonstances amenées par la guerre se termine donc en 1928. Si nous voulons porter sur elle un jugement d'ensemble, nous pouvons dire qu'elle a été faite sous la poussée des événements d'une série de réformes partielles : pas de nouveau système, mais plutôt une série de lois et d'accords, qui en se complétant les uns les autres ont fini par réviser toutes les matières douanières. Devant la vague de protectionnisme qui déferlait sur le monde, on pouvait croire que la

tendance française serait très protectionniste : or, il nous faut constater que la modération relative des droits français est une des caractéristiques de notre réforme.

La loi du 2 mars 1928 a marqué le début d'une nouvelle évolution de notre système contractuel en la matière : la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée, qui avait été au moins implicitement condamnée en 1919 est rétablie. Nous étudierons dans le chapitre relatif aux accords commerciaux les conséquences de ce rétablissement. Après avoir dégagé les grandes tendances de cette révision, voyons rapidement quelles ont été les réactions des intéressés.

Plusieurs courants contradictoires se sont manifestés. Certains milieux auraient voulu réserver à l'industrie la plupart de nos tarifs protecteurs, quitte à sacrifier l'agriculture. Pour d'autres au contraire, il fallait assurer une protection sensiblement équivalente pour l'agriculture et pour l'industrie. Cette dernière opinion est de beaucoup la plus répandue, et notre réforme s'est basée sur son esprit. En effet, la protection agricole ayant été jugée insuffisante, les lois de 1928 l'ont augmentée et tentèrent d'établir un équilibre, difficile à réaliser pratiquement, entre l'industrie et l'agriculture. Il semble que notre Gouvernement ait été très sage en adoptant cette politique, car la force de l'agriculture française et son développement à côté de l'industrie, a toujours constitué un facteur d'équilibre pour notre pays.

Après avoir indiqué les qualités de notre réforme douanière il nous faut voir maintenant quels ont été ses points faibles. Notre tâche se trouve facilitée par le déroulement historique des faits qui révélèrent les

inconvenients du système. Notre législation douanière n'ayant subi que des mises au point fragmentaires, qui d'ailleurs en ont peu à peu altéré profondément l'équilibre, comporte des bizarreries et des contradictions. C'est ainsi, que l'on peut voir des produits semi-ouvrés plus fortement taxés que les objets finis qu'ils servent à fabriquer. D'autre part, sur un certain nombre d'articles, la protection se révélait dès 1929-1930 nettement insuffisante ; notre marché intérieur commençait à être envahi par les marchandises étrangères. Enfin les consolidations que nous avons consenties dans des accords commerciaux avec les différents pays étrangers, nous empêchaient de relever nos droits si ce n'est sur des points tout à fait spéciaux.

Dès le début de la crise, en 1929, notre agriculture fut menacée par la baisse des prix mondiaux : il fallait si on voulait la sauver, la protéger derrière une barrière douanière susceptible de compenser les écarts de prix. Une loi du 31 décembre 1929, étendit la loi du cadenas à 35 postes nouveaux concernant les produits agricoles, portant ainsi le nombre des postes auxquels la loi de 1897 s'appliquait à 81. Mais, le retard de notre pays à entrer véritablement dans la crise a joué en défaveur de notre commerce extérieur. En effet, si nous constatons dès 1929 une chute très forte des prix des matières premières dans le monde nous devons remarquer qu'en France les prix ont continué à monter. De là découlait un grave danger pour le marché français à savoir, le risque d'invasion des produits étrangers et la diminution de nos exportations.

Contre cette dernière menace, notre Gouvernement ne pouvait pas faire grand'chose, à moins d'envisager une dévaluation comme celle qui fut effectuée deux ans

plus tard en Angleterre. Mais il paraissait bien audacieux, en 1929, de dévaluer le franc Poincaré après la période d'instabilité monétaire que la France venait de traverser.

Il ne restait donc qu'un moyen : augmenter notre protection douanière. C'est ici, qu'un inconvénient très grave de notre système douanier entra en jeu : la consolidation des droits réalisée dans nos différents accords, empêchait le Gouvernement d'augmenter les tarifs. Heureusement pour nous, les produits agricoles, comme nous l'avons vu, n'étaient pas incorporés dans ces traités : aussi le Gouvernement s'empressa-t-il d'augmenter les droits frappant ces produits, cependant que pour les produits industriels, la concurrence se faisait durement sentir sur notre marché.

Telles furent les tendances de notre politique douanière en 1929, politique due en grande partie aux méfaits de la crise économique, donc politique de palliatifs aux inconvénients et aux insuffisances de notre système douanier.

§ 2. — PREMIÈRE PÉRIODE 1930-1932

En 1930, nous voyons les symptômes dont nous avons parlé s'affirmer de plus en plus : les prix mondiaux continuent à baisser alors que les prix français sont stables, ainsi notre protection douanière s'amoindrit de jour en jour. Pour les produits agricoles, le Gouvernement continue sa politique de relèvements de droits, mais pour les produits industriels la consolidation antérieure empêche toute modification. Sur 7.000 positions plus de 5.000 sont affectées par les consolidations. Nos industriels réclament auprès du Gouvernement qui cherche vainement une solution.

Tous les droits qui restaient libres sont augmentés, mais leur nombre est fort limité : devant la gravité de la situation le Gouvernement pensa se délier de ses engagements mais les négociations auraient été extrêmement longues, et si certaines démarches furent commencées dès 1930, elles n'aboutirent que plus d'un an après. En somme pendant les années 1929 et 1930, le Gouvernement assiste impuissant aux ravages de la crise sur notre commerce extérieur : seuls les produits agricoles obtiennent la protection nécessitée par les circonstances.

Brusquement en 1931 la crise s'amplifie en France, avec une vigueur qui paralyse rapidement toute notre activité économique : malgré l'isolement du marché français nos prix agricoles s'effondrent. Le législateur revint alors au système des primes à la production qui n'avait pas été employé depuis la guerre : les lois du 20 mars et du 20 avril 1931 accordent des primes aux producteurs de chanvre, celle du 2 avril aux producteurs de soie et d'olives, et celle du 4 juillet aux producteurs de lin. Les moyens de protection directe s'étant montrés insuffisants notre Gouvernement avait recours aux moyens indirects. La loi du cadenas qui avait été étendue en 1929 fut généralisée par les lois des 14 mars, 19 avril et 4 juillet 1931 et, à la fin de cette même année, elle s'appliquait à 207 articles.

Malgré toutes ces mesures la protection se révélait toujours insuffisante : tandis qu'en 1929 on avait constaté des exportations de bétail, de vins, de produits laitiers, et de bois, en 1931 au contraire, les exportations étaient arrêtées, et la France importait. Ceci nous montre bien l'influence de l'évolution des prix mondiaux et de celle des prix français, sur les mouvements de

notre commerce extérieur. Malgré l'augmentation des droits d'entrée les producteurs des pays qui avaient abandonné l'étalon or trouvaient encore leur avantage à vendre sur notre marché.

Aussi, devant le danger le Gouvernement fit-il appel à un procédé beaucoup plus radical : nous voulons parler du système des contingents : la vague d'importation qui menaçait le marché français fut arrêtée. Ce système ne fut d'ailleurs pas seulement appliqué aux produits agricoles, mais son véritable domaine fut celui des produits industriels, auxquels il apportait une protection efficace qui, depuis le début de la crise, avait été recherchée en vain. Le principe de la consolidation était maintenu mais la quantité des importations était limitée, ce qui assurait une protection réelle de notre marché. Comme pour les produits agricoles, nous réservons un chapitre spécial à l'étude des contingents industriels ; nous n'insisterons donc pas davantage quant à présent.

Pendant le cours de l'année 1931, l'Angleterre avait abandonné l'étalon or, et la livre s'était dévaluée entraînant avec elle un certain nombre de monnaies satellites : tous ces pays, à monnaie dévaluée, bénéficiaient d'une prime à l'exportation, qui allait à nouveau menacer notre marché.

Aussi, à la fin de 1931 des décrets rendus en exécution de l'article 17 du Code des Douanes, instituèrent-ils des surtaxes compensatrices de l'écart des changes. Ces surtaxes avaient initialement pour but unique de compenser la diminution des prix dans les pays qui avaient dévalué : elles tendaient simplement à rétablir l'équilibre douanier existant entre ces pays et la France ; elles avaient donc le caractère de droits complémen-

taires et non supplémentaires. Nous verrons par la suite comment ces surtaxes ont été déformées, et quelles ont été les conséquences de cette déformation.

Ces surtaxes s'intègrent d'ailleurs dans une politique plus générale, qui englobe les diverses mesures contre le dumping. Le « dumping » est un terme très souvent employé ces dernières années par les économistes qui s'accordent pour lui donner la définition suivante : Le fait de vendre à l'étranger à un prix inférieur à celui qui est pratiqué sur le marché national. Cette définition est à la fois trop vaste et trop étroite, précisons-la : pour qu'il y ait vraiment « dumping », il faut que les prix réduits consentis à l'exportation soient le résultat de procédés artificiels ou de circonstances anormales, et aient pour conséquence de faire tomber les cours sur le marché destinataire au-dessous du niveau considéré comme indispensable pour permettre à l'industrie du marché en cause de subsister : le « dumping » doit user de procédés présentant un caractère anormal, artificiel, et même déloyal, pour être vraiment qualifié tel.

Très souvent certains Etats en ont accusé d'autres de pratiquer cette politique de « dumping », ce qui leur permettait de trouver prétexte à remonter leur tarif douanier. Il est normal que devant une politique qui vise réellement par une concurrence déloyale à envahir un marché, le pays visé réagisse en prenant des mesures appropriées. Aussi comme dès le début de la crise, le resserrement des débouchés extérieurs avait fait adopter cette politique de « dumping » par certains Etats, la France, voyant son propre marché menacé dut se défendre.

L'article 17 des lois de douane codifiées, qui décou-

le de la loi du 29 mars 1910, autorise le Gouvernement à instaurer par décrets, rendus en Conseil des Ministres, un droit compensateur pour les marchandises qui bénéficient dans leur pays d'origine d'une prime directe ou indirecte à l'exportation. En outre, cet article autorise le Gouvernement à prendre d'urgence des mesures contre les pays qui entravent notre exportation : ce texte ne resta pas lettre morte, car un décret du 3 octobre 1930 a soumis les marchandises russes à une autorisation préalable d'importation, et un décret du 1^{er} décembre 1931 frappa de droits compensateurs les malts allemands et tchécoslovaques qui bénéficiaient de leurs gouvernements de primes à l'exportation. Enfin, dans cet ensemble de mesures nous trouvons les surtaxes de change et les contingents, dont nous avons déjà parlé brièvement et sur lesquels nous reviendrons.

A côté de cette lutte contre le « dumping », le Gouvernement essayait toujours de déconsolider les droits que nous avions consentis dans les traités de 1927 ; mais, les négociations étaient rendues très délicates par la menace de dénonciation de nos conventions commerciales. Or, toute dénonciation nous faisait courir le danger de voir pendant la durée du préavis de dénonciation notre marché envahi par les produits du pays intéressé. Sans doute, une application assez stricte des contingentements aurait permis de minoriser ce danger, mais les contingentements n'en étaient alors qu'à leurs débuts.

D'autre part, la déconsolidation pour avoir des effets pratiques, devait porter sur la plupart des pays avec lesquels nous avions passé des accords : avec chacun d'eux il fallait donc recommencer les négociations, voie dans laquelle hésitait à s'engager notre Gouvernement. Pour certains produits à marché restreint la

déconsolidation avait pu être réalisée à la fin de 1931, mais pour la plupart des articles, les négociations n'avaient pas encore pu aboutir. La Confédération Générale de la production française avait bien proposé, à l'abri du régime des contingents, une dénonciation « pro forma » de tous nos traités de commerce : proposition vraiment trop radicale pour être pratiquement adoptée.

Si, après avoir étudié les différentes mesures prises dans la législation douanière en France nous voulons essayer de porter un jugement d'ensemble sur l'année 1931, nous pouvons dire qu'elle a consacré la faillite des tentatives de sauvetage du commerce international. Tous les pays se sont ralliés au protectionnisme et se sont entourés de barrières douanières quasi-prohibitives : l'Angleterre elle-même après la dévaluation de sa monnaie a adopté cette politique. La France ne pouvant sans de graves dangers rester en arrière, fut bien obligée d'augmenter également la protection de son marché, et commença sur une grande échelle, à utiliser le système des contingents. La fermeture de nos frontières le rétrécissement de nos débouchés, et la lutte contre le « dumping » ont caractérisé pendant cette période notre politique commerciale ; mais malgré tous les efforts tentés, notre commerce extérieur subit en 1931 une lourde baisse, et le déficit de notre balance commerciale dépassa 10 milliards : nous reviendrons sur ces résultats.

§ 3. — DEUXIÈME PÉRIODE 1932-1936

L'année 1932 ne marque pas de bien grands changements dans notre politique douanière ; le Gouverne-

ment se contenta de perfectionner, et d'adapter les nouveaux moyens de protection instaurés en 1931. Il fallut pourtant bien prendre certaines mesures pour sauvegarder le marché de divers produits considérés comme essentiels pour l'économie française. C'est ainsi que dans le domaine agricole, nous voyons se développer toute une série de mesures tendant à assurer la défense du marché du blé et de celui du vin. Les producteurs de blé avaient subi très durement les contre-coups de la baisse mondiale : cette question constituait le point noir de l'économie agricole française : notre politique à son égard a été depuis la guerre placée sous le signe de l'économie dirigée. Dans un ordre du jour du 17 novembre 1932, la création d'un Office du blé avait été proposée afin de coordonner les différentes mesures de sauvegarde du marché : l'hostilité des agriculteurs et la situation financière du moment, empêchèrent momentanément ce projet de quitter le domaine théorique. Une tendance en vue de favoriser l'exportation des excédents de production de blé se manifesta de plus en plus fortement, mais, pour des raisons d'ordre principalement financier et international aucune mesure ne fut prise. En effet, l'allocation de primes à l'exportation pouvait soulever des difficultés notamment avec l'Angleterre.

A côté du blé, nous voyons le Gouvernement s'occuper aussi du marché du vin, ces deux marchés constituant les deux principales branches de notre agriculture nationale. Nos exportations de vins se trouvaient particulièrement touchées par la restriction des débouchés, et nos viticulteurs réclamaient une politique susceptible d'améliorer la situation. Nous trouvant engagés dans une impasse, cette amélioration était bien difficile à ob-

tenir : d'une part, en effet, toute une série de lois (dont la dernière était la loi du 31 mars 1931) avait relevé le droit de douane par degré alcoolique, jusqu'à quatre-vingt-quatre francs par hecto, mais, d'autre part, cette recrudescence de protectionnisme avait coïncidé avec l'effondrement de nos exportations de vins : c'est ainsi que de 1931 à 1932, nos exportations avaient diminué de plus de 100.000 hectos. Si donc nous voulions augmenter nos débouchés extérieurs il fallait découvrir notre marché national : dans ce cas comme dans l'autre, nos producteurs risquaient la concurrence étrangère. Notre diplomatie commerciale essaya bien de négocier des possibilités d'exportation pour nos vins, mais ces actions ne furent que locales et aucun résultat général ne fut enregistré.

En dehors du blé et du vin, la politique douanière française demeura la même vis-à-vis de l'agriculture : chercher à isoler notre marché par des barrières douanières afin de diminuer la répercussion sur nos prix de la baisse mondiale sur les produits agricoles.

En ce qui concerne la protection de nos produits industriels nous constatons les tendances suivantes. Les déconsolidations de droits tentées par le Gouvernement français dès 1930, et que nous avons vues se poursuivre pendant l'année 1931, commencent à aboutir à certains résultats. La nécessité d'avoir notre liberté tarifaire se faisait de plus en plus fortement sentir, et poussait nos gouvernants à rechercher activement la déconsolidation.

D'ailleurs, ce n'était pas la seule des modifications à infliger à nos accords commerciaux : la concession de la clause de la nation la plus favorisée que nous avons accordée sans conditions dans nos accords de 1927-1928,

faisait dangereusement sentir ses inconvénients, et certains mouvements en faveur de sa suppression indiquaient à nouveau le déclin de sa popularité. D'autres mesures, d'ordre plus général furent également prises, nous voulons parler des mesures contre le « dumping ».

Dans ce domaine, la politique du Gouvernement ne fit que continuer celle de 1931 en recherchant toutefois une efficacité plus grande. Les droits compensateurs, qui frappaient les malts allemands dès la fin de 1931 furent augmentés par un décret du 30 août 1932. Pour les surtaxes de change, créées l'année précédente, nous constatons une évolution qui déforme cette institution.

En effet, à l'origine le rendement de ces taxes était de 20 millions pour tomber rapidement ensuite à quelques millions. Que s'était-il donc passé ?

Deux raisons expliquent cette chute. D'une part, les exonérations qui ont été consenties pour de nombreux produits, et d'autre part, la suppression de ces surtaxes pour divers pays à la suite de négociations commerciales. Des exemptions étaient prévues en ce qui concernait « les produits pour lesquels existe un marché mondial dont les cours ne sont pas influencés par les variations des monnaies nationales », mais la plupart des produits exemptés, des extraits de viande, des soies de porc, des œufs, du beurre, des ferrailles, etc... La multiplication des exonérations de ce genre, a rendu assez vaine la protection des surtaxes de change, et ce d'autant plus que diminuait le nombre des pays atteints : sur 25 pays frappés par ces surtaxes, il ne devait bientôt plus en rester que 10.

Il est regrettable d'avoir vu évoluer dans ce sens, une mesure de protection qui constituait une arme de valeur pour combattre le dumping de change. D'ail-

leurs pour les autres formes de dumping, la protection du marché français se révélait parfois aussi insuffisante.

Aussi le 22 novembre 1932, le Gouvernement déposait-il sur le Bureau de la Chambre un projet de loi « relatif aux mesures contre le dumping et les procédés abusifs entravant le commerce français ». Ce projet tendait à compléter notre législation contre le dumping il autorisa l'application de droits compensateurs, non seulement pour les avantages accordés par les Gouvernements étrangers, mais aussi pour les primes allouées par des organismes particuliers. D'autre part, les droits compensateurs n'ont plus l'obligation d'être égaux aux avantages conférés ils peuvent être inférieurs ou supérieurs.

Si ce projet améliore notre position il laisse pourtant de côté un cas très dangereux : en effet, si un producteur exporte à des prix inférieurs à son prix de revient, sans recevoir de primes, aucun droit compensateur ne peut être pris par le Gouvernement français.

Enfin il nous faut mentionner l'article 32 de la loi de finances du 31 mars 1932 qui augmente les taux de la taxe d'importation : cette augmentation est effectuée dans le but de réaliser un plus juste équilibre entre les charges supportées, du fait de l'impôt sur le chiffre d'affaires, par les importateurs et les fabricants de l'intérieur. Pour les produits bruts, la taxe fut portée à 2 %, pour les produits semi-ouvrés à 4 %, et pour les produits fabriqués à 6 %. Mais, cette mesure provoqua des réactions très vives dans les pays avec lesquels nous avons passé des accords commerciaux car, dans ces traités, il était prévu que l'impôt sur le chiffre d'affaires ne devait pas frapper plus sévèrement les produits

étrangers : l'analogie de la taxe d'importation avec l'impôt en question justifiait ces critiques. Certains pays menacèrent de nous infliger des surtaxes de représailles : devant le danger il fallut négocier.

À l'égard des pays qui avaient dans leur législation fiscale une taxe analogue à notre impôt sur le chiffre d'affaires, des conventions furent assez facilement passées, consacrant l'abandon de notre part, des majorations de la taxe d'importation : il en fut ainsi, avec la Belgique le 18 juin 1932, l'Italie le 3 octobre 1932, et l'année suivante avec le Luxembourg. Vis-à-vis des autres pays les négociations furent plus longues et n'aboutirent qu'au bout de quelques années.

Nous arrivons maintenant à l'année 1933. Dès le début le Parlement continue sa politique de protection du marché du blé en votant la loi du 26 janvier 1933. Cette loi tout en se rattachant aux mesures antérieures, tient compte de la discussion qui eut lieu à la Chambre le 17 novembre 1932 à propos de la création d'un Office du blé. Puis, une loi du 10 juillet 1933 garantit aux producteurs un prix minimum, et notre politique douanière agricole arrive ainsi à un stade d'isolement absolu. En outre un décret du 25 mars 1933, fixa à 100 % le pourcentage obligatoire des blés indigènes pour la fabrication des farines, limitant ainsi directement les importations de blés étrangers. Enfin pour les blés de l'Afrique du Nord, un échelonnement des arrivées a été prévu. Pour les exportations de blé français, le problème était plus délicat à résoudre. Il n'est pas facile, en effet, d'augmenter les débouchés extérieurs de nos produits agricoles alors que le monde entier se cloisonne de barrières douanières, de plus en plus étanches. Si, à l'importation, l'agriculture française était protégée, à l'exportation la question restait en suspens.

En ce qui concerne les produits industriels nous constatons une amélioration, ou tout au moins une absence d'aggravation : la politique du Gouvernement commence à porter ses fruits et, malgré le protectionisme intense, qui sévit de par le monde, nos exportations de produits manufacturés sont en augmentation de 14,2 %. Il faut noter d'ailleurs que, si cet accroissement d'une catégorie de nos exportations est due dans une certaine mesure à la politique commerciale française, il n'a pu être réalisé qu'au prix de sacrifices financiers de la part de nos producteurs.

Les mesures prises par le Gouvernement, au cours de l'année 1933, pour la protection de notre marché intérieur ont été relativement peu nombreuses et n'ont souvent porté que sur des points secondaires. On semble avoir craint les représailles, et cherché surtout à équilibrer l'échafaudage protectioniste élaboré dans les deux années précédentes. Après l'échec de la Conférence de Londres, dont nous parlerons ultérieurement, un certain pessimisme semble régner dans les sphères gouvernementales : comment lutter contre la chute du dollar, la baisse du yen, ou contre les dumpings russes et allemands. La hausse des tarifs douaniers ne suffit plus pour freiner les importations : il faut désormais arrêter toutes les importations, et ne les autoriser à nouveau que contre des compensations données à nos exportations. On arrive à la politique du « donnant-donnant ». La politique de déconsolidation se poursuit activement et l'on peut dire, qu'en juin 1933, la plupart de nos droits ont été déconsolidés.

Mais cette politique, comme nous allons le voir, finit par se retourner contre nos propres intérêts. Il nous était difficile en effet de majorer nos droits, même

déconsolidés, sans avoir à redouter des représailles. Par suite la France profita fort peu des accords de déconsolidation signés avec la Hongrie, la Tchécoslovaquie et et l'Autriche. Par contre, certains pays, dont l'Allemagne en profitèrent rapidement. Le 28 décembre 1932, un arrangement avait été signé avec l'Allemagne consacrant la déconsolidation et, dès la fin du mois de février suivant nous voyons ce pays augmenter un grand nombre de droits afférents aux postes de son tarif douanier.

Le Gouvernement français ne pouvant riposter immédiatement sans l'autorisation des Chambres, fut obligé par un décret du 20 mars 1933 d'instaurer des contingents sur les produits allemands. Une loi relevant les tarifs ne put intervenir que le 12 juillet 1933 : le Gouvernement, conscient de l'infériorité où une telle procédure allait placer le commerce français, demanda au Parlement le droit de modifier par décret les tarifs douaniers pour les articles non compris dans la loi du cadenas : le Parlement refusa.

Malgré sa politique de déconsolidation, qui devait normalement amener une hausse des droits la France s'engagea le 12 mai 1933, à ne pas modifier ses droits de douane. La Conférence de Londres qui avait été la cause de cette trêve douanière, nous rendit par son échec notre liberté.

Les surtaxes de change, dont nous avons vu l'évolution en 1932, sont de moins en moins appliquées, si bien qu'au début de l'année 1933 elles subsistent seulement pour trois pays en Europe : l'Angleterre, l'U. R. S. S. et de Danemark. Le Gouvernement de Londres ne tarda pas à engager des négociations, pour en obtenir la suppression. Ces négociations devaient aboutir rapidement

en raison du fait suivant : Le dollar baissait et la France pour s'attirer la faveur du Gouvernement américain, n'appliqua pas la surtaxe de change. Aussitôt, Londres prit acte de cette exonération pour constater la discrimination des produits anglais. Après des échanges de vues assez vifs, la France abandonna la surtaxe contre l'Angleterre le 28 décembre 1933 : mais dès le 30 décembre un grand nombre de produits sont contingentés, et ainsi la protection de notre marché resta assurée.

Le grand moyen employé au cours de cette année 1933, a été le recours au contingentement : nous en parlerons dans un chapitre ultérieur. Les augmentations tarifaires résultant des décrets ou de lois spéciales sont sans grande importance : seule la loi du 12 juillet 1933 mérite d'être signalée. Cette loi vise plus spécialement les produits importés d'Allemagne : 60 postes du tarif sont augmentés. Pour les oléagineux, une loi du 6 août prévoit une réglementation nouvelle qui instaure un système de défense en faveur de nos colonies.

Le développement des contingents durant 1933, en conférant à l'Etat la direction de nos échanges internationaux nous fait faire un pas vers l'étatisation du commerce extérieur.

Pendant l'année 1934, la situation de notre commerce extérieur s'aggrave encore. Une contradiction permanente subsiste toujours : il est impossible d'augmenter nos débouchés tout en fermant notre marché aux produits étrangers : tel est cependant le dilemme que les intéressés posent au Gouvernement français. Celui-ci, avec raison, choisira la protection du marché intérieur, beaucoup plus sûre que l'accroissement des débouchés. L'isolement de notre marché agricole est toujours main-

tenu malgré l'abandon du prix minimum pour le blé ; mais, en dépit des efforts de notre Gouvernement il devient impossible d'exporter du blé. Dans les vins ,seule l'exportation des vins fins reste possible, les vins ordinaires ne peuvent plus s'écouler que sur le marché national. Une proposition de M. Beaumont au Sénat tendant à interdire toute importation de produits du sol, montre à quel point est poussé l'isolement économique de notre marché.

Nous avons vu les inconvénients que présentait pour le Gouvernement la nécessité d'une autorisation parlementaire pour élever un droit de douane : le Parlement finit par se rendre compte des dangers d'une telle procédure, et le 28 février 1934, il accorda au Gouvernement, l'autorisation temporaire de modifier les droits de douane de sa propre autorité, sous la seule réserve d'une ratification ultérieure. Cette autorisation fut renouvelée le 20 décembre de la même année : le Gouvernement n'en abusa pas, car on ne constate par la suite, que quelques hausses très localisées sans relèvement général.

Dans les accords, aucune consolidation ne subsiste, et tous prévoient d'éventuelles modifications. De même, la politique du « donnant-donnant », entre de plus en plus en jeu et élimine ainsi la concession inconditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée. Nous étudierons cette évolution plus en détail dans le chapitre relatif aux accords commerciaux.

Les majorations de la taxe à l'importation, qui avaient été effectuées en 1932 furent supprimées pour un certain nombre de pays, contre lesquels elle jouait encore : ainsi un décret du 23 mars 1934, supprima les perceptions de la taxe à l'importation aux taux de 4 et

6 % pour l'Angleterre : cette suppression vivement attendue par les Anglais avait demandé deux ans de négociations. Nous voyons donc que cette année 1934, se caractérise essentiellement par une grande abondance de négociations qui ont pour but d'éviter des représailles, ou d'améliorer nos débouchés ; mais sauf les accords de compensation, qui commencent à se répandre, elle n'est marquée par aucune mesure douanière importante.

En 1935, malgré la réduction des moyens de négociations l'activité de notre diplomatie commerciale se manifeste toujours avec autant d'ardeur. Le contingent, transformé en moyen de négociation, nous sert à obtenir certaines réductions douanières, notamment pour nos vins avec le Vénézuëla, le Pérou et l'Equateur ; en outre, nos producteurs de fruits se voient à leur tour protégés par des contingents. Pourtant les milieux officiels semblent vouloir abandonner ce procédé pour le remplacer par des droits de douane préalablement augmentés.

Le 8 août 1935, un « Comité d'adaptation du régime douanier aux conditions économiques » est créé au Ministère du Commerce sous la présidence de M. Charles Rist : il est chargé d'examiner les possibilités de remplacements des contingents par les droits de douane. Ce comité malgré la résistance des industriels fit prendre de nombreux décrets supprimant des contingents et modifiant les tarifs douaniers. Enfin, nous signalons pour ordre les dispositions prises par le Gouvernement français pour assurer sans heurts la séparation de la Sarre du territoire douanier français, et pour appliquer les sanctions contre l'Italie : nous ne nous arrêterons pas davantage sur ces mesures exceptionnelles, dont l'étude nous entraînerait trop loin.

§ 4. — TROISIÈME PÉRIODE 1936-1938

En 1936 la position dangereuse de la France sur le terrain des échanges internationaux ne fait que s'accroître. Si, dès 1935, nous constatons une reprise générale du commerce mondial, nous voyons malheureusement la baisse continuer en France. Le Ministère du Commerce est sans arrêt sollicité pour l'obtention d'une protection nouvelle, et portant nos tarifs qui en 1930 pouvaient être comptés parmi les plus modérés sont passés parmi les plus élevés. Mais, nos droits de douane à moins d'être prohibitifs, sont dans bien des cas, impuissants à protéger efficacement notre marché : de là, s'explique le recours de plus en plus fréquent aux contingents. La politique douanière du Gouvernement devient par nécessité une politique au jour le jour : aucun système d'ensemble n'a pu être préconisé.

Certains cependant veulent inspirer au Gouvernement l'idée qu'une dévaluation en abaissant nos prix or, faciliterait nos exportations, tout en freinant les importations, et réaliserait de ce fait un assainissement général du marché français qu'aucune autre mesure n'est capable de lui procurer. Pour M. Paul Reynaud, l'un des partisans les plus éminents de cette thèse, la monnaie française est surévaluée : ce terme demande quelques explications.

On considère généralement qu'une monnaie est surévaluée lorsque les prix d'un pays, convertis en or, sont supérieurs aux prix or mondiaux. Ainsi, en ce qui concerne notre pays, si la même quantité d'or ne permet pas d'acheter un aussi grand nombre de marchandises en France qu'à l'étranger, on dit que la monnaie française est surévaluée. Si l'on dévalue cette monnaie suré-

valuée, les prix monteront mais dans une proportion moindre que la valeur de la dévaluation monétaire : il faudra plus de francs pour acheter la même quantité de marchandises, mais ces francs vaudront moins d'or puisqu'il y a eu dévaluation. Or, la dévaluation étant généralement plus forte que la hausse des prix, pour des raisons qu'il serait trop long d'expliquer ici, le décalage entre ces deux phénomènes amènera une baisse de nos prix or ce qui est le résultat cherché.

On voit immédiatement la conséquence : nos prix ayant baissé par rapport aux prix mondiaux, nos producteurs pourront exporter plus facilement, et les importateurs verront le marché français se fermer automatiquement à certains produits pour lesquels l'importation a cessé d'être rémunératrice, en raison de la baisse des prix-or.

Cette thèse, si séduisante soit-elle, ne fut pas adoptée par le Gouvernement, tout au moins au début de l'année 1936. La dévaluation, en effet, n'est pas le seul remède. La déflation du budget entraîne également une baisse des prix, donc arrive au même résultat. Un certain nombre de décrets avaient commencé cette déflation au cours des années précédentes, et, sous leurs effets favorables, les dépenses budgétaires semblaient devoir diminuer.

D'autre part, l'agriculture dont le marché était complètement isolé du reste du monde, n'aurait pas pu bénéficier du coup de fouet à l'exportation que donne une dévaluation.

Enfin, l'opinion publique n'oubliait pas la dévaluation de 1928, et, pour beaucoup de Français, le franc Poincaré valait 4 sous : bref, l'éventualité d'une dévaluation était fort mal accueillie.

Le gouvernement voulant continuer sa politique de remplacement des contingents par des droits de douane majorés demanda au Parlement les pleins pouvoirs douaniers : ceux-ci lui furent accordés par la loi du 28 février 1936. Cette politique ne plut guère aux intéressés, qui auraient préféré le régime des contingents à la protection donnée par les tarifs douaniers. Il faut du reste reconnaître, qu'en période d'instabilité des prix, il est très malaisé de déterminer efficacement le taux d'un droit protecteur. On put constater une grande modération dans l'application des nouvelles mesures de protection, et le désir très net de maintenir les sources d'approvisionnement du marché, sans tarir les possibilités d'exportation. Vinrent alors les élections qui amenèrent au pouvoir M. Léon Blum. Celui-ci, dans un discours prononcé à Lens peu de temps après son arrivée au pouvoir déclara vouloir prendre le contre-pied de tout ce qui avait été fait auparavant en la matière. Il était donc facile d'en conclure que la nouvelle politique commerciale française serait empreinte de libéralisme. Cette nouvelle orientation se manifesta à propos des pleins pouvoirs douaniers : en effet, une loi du 13 août 1936, renouvelait au Gouvernement l'autorisation temporaire de modifier les tarifs par décret.

Jusque là les divers Gouvernements qui avaient obtenu ces pouvoirs, s'en étaient servis pour augmenter la protection douanière dont bénéficiait notre marché national. Le ministère de M. Blum, se conformant aux déclarations de Lens, a innové en cette matière en abaissant les droits de douane.

A la fin de septembre survint la dévaluation. Les raisons pour lesquelles cette dévaluation fut votée, quoique assez obscures, viennent en grande partie

de pressantes nécessités financières, ce qui explique la brusquerie de l'opération. En tous cas, il ne semble pas que le développement de notre commerce extérieur ait été son objectif principal : la thèse de M. Paul Reynaud ne fut pas invoquée. On pouvait néanmoins espérer que cette dévaluation aurait d'heureuses conséquences pour notre commerce extérieur, sous réserve de stabilité des prix. Comme il est normal qu'une dévaluation entraîne une hausse des prix le Gouvernement en prévision de cette répercussion, prit aussitôt des mesures destinées à en limiter l'ampleur. Les décrets des 2 et 6 octobre, répondent à ce but en abaissant très sensiblement la protection douanière dont bénéficiait nos producteurs, **tant agricoles qu'industriels**. Ces décrets étaient destinés à faire comprendre aux producteurs français que, s'ils prenaient prétexte de la baisse du franc pour majorer abusivement leurs prix, le Gouvernement n'hésiterait pas pour mettre fin à ces pratiques à susciter la concurrence étrangère.

Malheureusement, malgré cette politique libérale et les précautions prises les prix montèrent quand même, entravant ainsi le développement de notre commerce extérieur. Nous verrons, dans un chapitre ultérieur, les raisons de cette hausse des prix, et la répercussion exacte de la dévaluation de septembre 1936 sur nos échanges avec l'étranger.

La caractéristique de cette année est donc nette : avant les élections législatives nous constatons une politique protectionniste modérée, ensuite le Gouvernement Blum pratique ouvertement une politique libérale, politique dont pour les motifs que nous avons indiqués, la tendance se trouve accentuée au début d'octobre 1936. Nous remarquerons enfin que, malgré de sérieux avan-

tages ainsi conférés aux produits étrangers, nous n'avons rien demandé en contre-partie.

Au début de l'année 1937 la politique libérale du Gouvernement reste inchangée. Mais, la hausse des prix n'ayant pu être évitée le marché français découvert par un libéralisme unilatéral risque d'être envahi : aussi, devant les réclamations des producteurs, certains envisagent un bouleversement complet de notre politique, par le recours au contrôle des changes. Le Gouvernement partagé entre ses tendances libérales et le monopole du commerce extérieur, essaye d'accommoder sa politique aux conditions nouvelles. Il se rend parfaitement compte que le marché français est insuffisamment protégé, mais hésite à renoncer à sa politique libérale.

Une décision, devenant pourtant indispensable, dans son discours du 7 mai 1937, M. Léon Blum prévint les Chambres qu'il déposerait un projet de loi sur les pleins pouvoirs douaniers, afin de pouvoir augmenter certains tarifs : pour harmoniser cette mesure avec sa théorie générale, il ajouta : « C'est la politique du libéralisme, que de supprimer des contingentements, même en y substituant certains relèvements de tarifs ». Cette nouvelle orientation permettait en outre de combattre le dumping, pratiqué sur une grande échelle par certains pays étrangers. En juin 1937, le ministère Chautemps prend le pouvoir et, devant la gravité de la situation, abandonne la politique de libéralisme systématique.

Avant de se séparer, les Chambres par une loi du 30 juin 1937, autorisent le Gouvernement à prendre par décret toute mesure propre à redresser l'activité économique du pays. En application de cette loi, le Gouvernement prit une série de décrets, destinés à relever notre tarif. A partir du 12 juillet, les droits furent aug-

mentés de 13 %, qu'ils soient spécifiques ou ad valorem, et un nouveau tarif fut institué sur les cafés, poivres, thés et les huiles minérales. Mais à cette majoration globale, de nombreuses exceptions furent prévues : au Journal Officiel du 9 juillet figure la liste de nombreux produits exemptés, en outre les droits consolidés dans les traités de commerce conclus par la France avec certains pays ne subissent aucun hausse.

Dans sa nouvelle politique le Gouvernement mettait l'industrie sur le même pied que l'agriculture, et ce n'était que justice car les nouvelles charges sociales imposées aux industriels avaient absorbé les effets de la dévaluation, en conséquence, toute détente douanière pouvait devenir singulièrement dangereuse. Une réforme est mise en chantier : cette réforme, qui s'appuiera sur les innombrables propositions de lois, tendant au relèvement du tarif, déposées sur le bureau de la Chambre, ne pourra nécessairement pas être votée avant un certain délai, aussi le Gouvernement a-t-il demandé pleins pouvoirs jusqu'au 1^{er} janvier 1938.

A côté de cette politique suivie par le Gouvernement, nous retrouvons comme à la fin de 1936, un certain nombre de partisans du Contrôle des changes. Sur cette question, il nous a paru intéressant de mentionner ici, l'opinion de M. Pierre Mendès-France, président de la Commission des douanes à la Chambre. Pour celui-ci, l'étude des résultats du contrôle des changes en Allemagne et en Italie, permet de conclure à la non application d'une telle mesure en France : cependant, notre situation grave demande des remèdes énergiques.

Pour le moment tout au moins, l'éventualité de l'application d'une pareille mesure semble donc pouvoir être écartée. D'après les tendances actuelles, l'idée d'un

protectionnisme systématique doit être rejetée : cependant ce rejet n'implique pas un renoncement aux mesures de protection dont l'expérience des années passées a montré la nécessité. Réduire le déficit de notre balance commerciale tout en augmentant l'activité de nos échanges avec l'étranger constitue le but traditionnel, sans doute, mais toujours vrai, vers lequel doivent tendre tous les efforts de notre Gouvernement.

CHAPITRE III

LES ACCORDS COMMERCIAUX

Après avoir étudié la législation douanière prise dans un sens général nous allons maintenant étudier une branche plus spécialisée de notre politique commerciales : les accords commerciaux. Devant le développement des relations internationales, cette catégorie d'accords a fini par prendre une extension considérable, lui donnant un rôle de premier plan dans la politique économique, et nécessitant depuis la dernière guerre toute une diplomatie commerciale. Avant d'étudier l'évolution suivie par ces accords pendant la période qui nous intéresse, il nous paraît indispensable de préciser quelle était notre situation exacte en cette matière, au lendemain de notre réforme douanière de 1928.

A cette époque, la plupart de nos traités de commerce, avaient dû être modifiés en raison des changements profonds apportés par la guerre : dans beaucoup de cas, ces modifications n'avaient pas suffi et de nouvelles conventions avaient dû être passées sur de nouvelles bases. Nous avons vu dans notre historique, que la clause de la nation la plus favorisée était la plupart

du temps concédée sans conditions. Pendant 10 années, nos négociateurs avaient bien essayé de l'obtenir sans l'accorder, mais les nécessités du moment avaient été les plus fortes, et finalement toutes nos conventions comportaient l'octroi de la clause.

Un autre trait qui caractérise les accords douaniers passés à cette époque est la consolidation des droits prévus dans les traités. Là encore les nécessités pratiques avaient eu raison de la stricte légalité et la liberté tarifaire de notre Parlement se trouvait singulièrement limitée, car la possibilité de dénoncer les conventions comportant des consolidations était trop pleine de dangers pour que l'on puisse songer à en faire usage. La diversité des conventions commerciales nous oblige à les classer en plusieurs catégories. Nous étudierons d'abord, les accords bilatéraux, puis afin de préciser l'évolution de notre politique nous prendrons comme type l'accord franco-américain de 1936 ; enfin nous terminerons notre chapitre par une étude des accords plurilatéraux.

A. — *Les accords bilatéraux.*

Après avoir passé en 1927 et en 1928, une grande quantité d'accords commerciaux, on constate en 1929, un ralentissement de cette politique contractuelle comme si nos négociateurs voulaient avant d'aller plus loin juger les effets de l'œuvre accomplie. Cependant en 1929, la France a signé 12 accords mais ils sont pour la plupart, de peu d'importance, et ne font que reprendre en les modifiant, des traités antérieurs. Dans ces conditions, la clause de la nation la plus favorisée est toujours accordée : quelquefois cependant, certaines

conditions subsistent dans les modalités de son application.

La conséquence logique d'une telle politique conséquence que nous avons déjà rencontrée dans notre étude historique, est la disparition à peu près totale des tarifs intermédiaires.

D'autre part, les abaissements du tarif minimum, qui avaient été nombreux dans les années d'après-guerre, deviennent maintenant de plus en plus rares. Enfin, au fur et à mesure que l'on avance dans l'année 1929 les consolidations deviennent moins nombreuses et plus courtes : à la formule de stabilisation pure et simple on substitue une clause plus souple permettant la modification des tarifs lorsque les intérêts réels de l'un des contractants l'exigent. Cette modification ne doit pas dans la plupart des conventions, entraîner la dénonciation mais une politique d'arbitrage est prévue afin d'amener les parties à négocier.

Nous voyons ainsi, que nous sommes retournés, à part quelques modifications, aux principes qui dirigeaient notre politique contractuelle de 1892. Après les efforts de négociations faits dans les années précédentes, les Gouvernements aspirent à une certaine stabilité des relations commerciales. Aussi, lorsque le 1^{er} juillet 1929, l'accord franco-allemand arrive à expiration il est renouvelé tacitement sans la moindre retouche, et si en Allemagne l'événement souleva quelques commentaires, il passa en France presque inaperçu.

Enfin, on constate dans tous les traités une volonté très nette de lutter contre le protectionnisme administratif. Sous cette appellation, nous rangeons les prohibitions, les législations fiscales discriminatoires et toutes les restrictions administratives au libre jeu des

échanges internationaux. L'Europe devant la crise a compris le danger qui la menaçait : les pays, qui la composent semblent vouloir se grouper afin de lutter contre les autres continents, et cette tendance se traduit très nettement dans les accords que nous avons passés à cette époque avec les pays européens.

En 1930, les traités passés par la France sont des traités de crise, c'est-à-dire qu'ils ne recherchent pas l'égalité dans le développement des échanges extérieurs mais le développement de nos exportations et la diminution de nos importations. Ces conventions sont au nombre de dix, dont les deux principales sont les suivantes :

Le 28 février, un arrangement est signé avec le Danemark dans le but de faciliter nos exportations en vins dans ce pays.

Le 30 juin, un accord intervient avec l'Allemagne, concernant nos relations économiques avec ce pays et le territoire de la Sarre.

Si ces accords sont peu importants par leur nombre et par leurs objets, ils marquent néanmoins une évolution qui sera grosse de conséquences dans notre politique douanière : la France, dans la plupart de ces conventions essaie de reprendre sa liberté tarifaire, que les accords de 1927-1928 lui avaient enlevée. Pourquoi ce changement de politique ?

La raison en est simple : la crise, déterminant une augmentation mondiale de tarifs douaniers, la France se trouvait dans l'impossibilité de suivre ce mouvement ascensionnel, aussi notre protection douanière s'avérait-elle une fois de plus insuffisante, et dès 1930 si la thèse officielle ne vise pas encore à la déconsolidation générale de nos tarifs, du moins nos négociateurs cherchent-ils

discrètement à nous libérer, et aucune consolidation de droits n'est plus consentie. Il est d'ailleurs facile de vérifier cette évolution par des exemples pratiques : un arrangement conclu avec la Tchécoslovaquie libère nos droits portant sur les avoines, et nous laisse la possibilité de les augmenter ; de même, un accord avec l'Esthonie déconsolide nos droits sur les féculs. Pour les automobiles et les pièces détachées, la France se considère comme libre de relever ses tarifs : la loi du 17 avril 1930 subsista à la tarification ad valorem une série de taxes spécifiques dont le caractère protectionniste est nettement plus marqué. Des conversations sont engagées le 5 novembre avec l'Allemagne, pour déconsolider les droits frappant les bas et les chaussettes de coton.

Enfin dans le même but des pourparlers sont engagés avec l'Italie.

D'ailleurs, tous ces pays n'acceptent notre liberté tarifaire, que sous la condition de reprendre la leur, et nous verrons dans un chapitre ultérieur, qu'ils en usèrent beaucoup plus que la France.

L'année 1931, qui est la première année de crise grave pour la France, se ressent de cette caractéristique : si notre politique commerciale pendant cette période apparaît basée sur un plan bien défini lorsque l'on s'en tient à son évolution générale, tel n'est pas cependant l'impression si l'on entre dans les détails. Les répercussions de la crise et les changements incessants des mouvements commerciaux ont conféré à notre politique un caractère d'opportunisme assez marqué : d'ailleurs, il serait difficile de critiquer notre Gouvernement sur cet opportunisme car la crise et ses conséquences rendaient précaire tout plan d'ensemble établi d'avance. Pour étudier nos principaux accords pendant cette an-

née, nous adopterons la classification proposée par M. Fougère, dans son rapport sur le budget du commerce pour 1931 : celui-ci distingue les accords tendant à la protection de notre marché après une déconsolidation, et ceux ayant pour but de développer nos débouchés à l'extérieur.

La première catégorie comprend la plupart de nos conventions. Certains, ont essayé de rechercher un plan de déconsolidation, c'est-à-dire un ordre dans les produits dont les tarifs étaient déconsolidés, ordre basé sur l'importance respective de chacun de ces produits. Mais dans un domaine aussi délicat, il eut été vain de vouloir établir à l'avance un programme des tarifs à libérer car, outre l'importance des produits, bien d'autres facteurs entraient en jeu. Notre Gouvernement commença souvent par déconsolider des tarifs secondaires et certains critiquèrent le procédé car, selon eux, mieux aurait valu de commencer par les articles les plus importants de l'économie française. Cette critique ne tient pas à l'examen car, si le Gouvernement ne pouvait obtenir de déconsolidations plus utiles la cause en était dans la résistance, fort logique, des Gouvernements étrangers à déconsolider des droits importants.

Cependant, notre diplomatie réussit quelques déconsolidations importantes : soit que la protection de notre marché pour les produits en cause fut, ou devenait, nettement insuffisante et réclamait un redressement immédiat, soit que les plaintes des intéressés aient accentué l'énergie de nos négociateurs. Dans de telles conditions un plan méthodique de déconsolidation n'avait aucune chance de pouvoir être suivi, et un souple empirisme s'imposait.

Dans la seconde catégorie d'accords, c'est-à-dire

ceux visant à l'accroissement de nos débouchés, nous trouvons les conventions suivantes : Le 15 avril un accord était signé avec l'Union économique Belgo-Luxembourgeoise, dans le but d'empêcher la Belgique de prendre des mesures de représailles après certaines décisions augmentant nos tarifs. Le 23 mai, un accord fut signé avec la Grèce visant la suppression des restrictions aux importations françaises dans ce pays. Le 28 mai, nous passions une convention avec le Chili d'après laquelle ce dernier supprimait, en notre faveur, certaines surtaxes douanières en particulier sur les tissus de laine et de soie. Le 9 septembre, un accord analogue était signé avec le Brésil. Enfin, les arrangements du 25 septembre avec la Hongrie et du 7 novembre avec la Yougoslavie marquent un premier essai de soutien de l'économie de l'Europe Centrale, tout en augmentant nos débouchés. On voit, par ce bref aperçu, que devant les difficultés amenées par la conjoncture, le souci constant de notre Gouvernement fut le maintien de nos débouchés.

Il nous faut dire un mot aussi de l'évolution des idées en ce qui concerne le régime de la nation la plus favorisée. De plus en plus cette clause est critiquée, sa popularité d'autrefois a totalement disparu : cette défaveur ne se manifesta du reste dans les accords que l'année suivante.

Pour conclure sur cette année, nous pourrions dire que malgré une forte pression, notre Gouvernement refusa de dénoncer en bloc les conventions que la France avait passées avec d'autres pays, tout en portant ses efforts sur la déconsolidation de nos tarifs.

En 1932, les accords commerciaux passés par la France n'offrent aucune particularité originale. Notre

Gouvernement a conclu 24 traités, dont 17 sont à proprement parler des accords douaniers : nous ne ferons que les analyser très brièvement. Le 7 mars 1932, un accord signé avec la Grèce réglait la question des importations de produits vinicoles grecs en France : cet accord donne à la Grèce des facilités d'importation pour ses vins, dans la limite d'un contingent. Un avenant à la convention franco-lithuanienne, datant du 20 juillet 1928 fut signé le 9 avril 1932 : il a pour but d'augmenter avec certaines modifications de détail les possibilités d'importation lithuanienne en France : en contrepartie la France reçoit des avantages pour ses exportations. Le 13 mai, un accord est signé avec le Japon au sujet des rapports économiques entre l'Indochine et le Japon : cet accord, qui fut très long à négocier, consacre une nouvelle politique de la France : celle-ci se laisse concurrencer sur le marché Indochinois par le Japon afin de permettre l'exportation du charbon indochinois au Japon.

Le 12 juillet, un accord est passé avec le Portugal, conférant des avantages réciproques aux deux pays signataires. Le 14 septembre, une convention avec la Norvège étend nos débouchés agricoles, et spécialement nos vins.

A côté de ces accords, qui ont simplement pour but d'améliorer nos relations commerciales avec les pays signataires, nous trouvons toute une série d'accords qui outre cette tendance ont aussi pour but de déconsolider certains de nos droits. Le protocole franco-esthonien du 16 mars 1932, et une correspondance échangée dans ce même mois avec les représentants autrichiens, prévoient la déconsolidation de nos droits, en ce qui concerne les bois sciés. Un peu plus tard, la France recouvre sa

liberté tarifaire avec la Tchécoslovaquie pour un certain nombre d'articles, dont les principaux sont les légumes, les vêtements, les jouets et l'orge. Le 13 juin, un accord passé avec la Hongrie amène une déconsolidation, d'ailleurs très limitée.

Ce qui frappe surtout quand on passe en revue ces diverses conventions c'est le petit nombre d'objets visés par la déconsolidation : le Gouvernement aurait bien voulu reprendre la liberté tarifaire, mais il se heurtait à la résistance des pays étrangers trop heureux d'avoir passé avec nous antérieurement des conventions à droits consolidés. Seuls deux traités, dont nous allons maintenant parler ont une portée bien plus générale, et montrent, en outre, nettement le désir de la France de renoncer au régime de la nation la plus favorisée. Ces accords sont le *modus vivendi* franco-italien du 4 mars 1932, et l'avenant à la convention du 17 août 1927, signé avec l'Allemagne le 28 décembre 1932.

Nous pouvons étudier ces deux accords ensemble car les mêmes principes les inspirent. Le régime de la clause est appliqué réciproquement mais seulement pour les produits contenus dans certaines listes : produits d'ailleurs fort peu nombreux, et d'importance tout à fait secondaire. Les déconsolidations, par contre, sont appliquées d'une façon beaucoup plus large, mais ici nous étions handicapés car empêchée par d'autres accords de relever son tarif, la France rendait la liberté tarifaire à l'Allemagne et à l'Italie, sans pouvoir en user elle-même.

Le principal objectif de notre Gouvernement a été au cours de cette année 1932 les déconsolidations mises à part, d'obtenir la limitation du régime de la nation la plus favorisée. La clause est désormais attaquée par

les libéraux comme par les protectionnistes. Les premiers lui reprochent de rendre impossibles les ententes régionales à tarifs préférentiels, les seconds d'être un obstacle à la protection : attaqué dans les deux camps, le régime devait fatalement disparaître. Mais comme nous l'avons déjà vu, notre Gouvernement dans ses tentatives de suppression se heurtait au refus des pays bénéficiaires de la clause. Aussi dans bien des cas, le Gouvernement dut-il laisser subsister le principe de la clause, mais en en limitant le jeu le plus possible.

Certaines mesures de protection échappaient du reste à son application : les mesures contre le dumping. Ces mesures respectent en effet l'esprit de la clause qui vise à assurer l'égalité de traitement entre les différents pays ; le dumping détruisant cette égalité, il est donc normal que des mesures appropriées cherchent à rétablir l'équilibre sans que l'on puisse leur opposer le régime de la nation la plus favorisée. Enfin, une autre raison tendant à amener la suppression de ce régime provenait des difficultés de son application, dans la répartition des contingents entre les divers pays. Ainsi, l'année 1932 a-t-elle consacré complètement le revirement de notre politique commerciale, au sujet de la clause.

Le rythme accéléré des événements imposa ce renversement de nos idées directrices. Le marasme, dans lequel se trouvait notre commerce extérieur, et la difficulté que rencontraient nos producteurs à trouver des débouchés, expliquent dans une certaine mesure, l'adoption par notre Gouvernement de la politique du donnant-donnant. Cette politique, qui se heurte à des contradictions techniques, et à des impossibilités géographiques, a cependant reçu une sorte de consécration

officielle par la décision du Conseil des Ministres du 2 septembre 1933, qui prétend arriver par cette voie à l'équilibre de notre balance commerciale.

Pendant cette année 1933, la reprise de notre liberté tarifaire a fait l'objet d'un certain nombre d'accords. Le 29 avril avec l'Esthonie, le 31 mars avec la Hongrie, le 12 mai avec la Tchécoslovaquie, le 9 juin avec l'Autriche, le 3 juillet avec la Grèce, le 27 juillet avec la Turquie et le 29 juillet avec l'Union Belgo-Luxembourgeoise. Il est à noter d'ailleurs, comme nous l'avons déjà indiqué précédemment, que la France ne profita que très modérément, de la liberté qu'elle recouvrait. Au début du mois de Juin, toutes nos conventions comportant des consolidations avaient été revisées sauf une celle avec la Suisse. Pour celle-ci, les pourparlers étaient engagés, mais la Suisse offrait quelque résistance.

Enfin, nous devons signaler une série d'accords avec le Canada, l'Italie, le Portugal, et la Pologne, qui ont pour but de mettre fin aux mesures de représailles et de troquer l'octroi de contingents contre une plus grande facilité d'exportation. Revenant ainsi à sa politique traditionnelle, la France avait pu dans le courant de 1933, recouvrer la liberté de ses tarifs sans avoir eu recours au moyen trop radical d'une dénonciation générale qui, d'ailleurs, nous eût obligés à de nouvelles et délicates négociations.

Le recouvrement de notre liberté avait demandé plus de trois ans, et notre marché intérieur en avait quelque peu souffert, mais le but désiré était pourtant atteint.

En 1934 la crise s'étend toujours, et notre commerce extérieur, de plus en plus touché, suscite de nombreux commentaires : certains réclament de la part du Gou-

vernement une politique tendant à augmenter nos débouchés extérieurs, ou tout au moins à maintenir ceux que nous avons déjà, et pour ce faire songent aux accords commerciaux. Mais du côté gouvernemental, on semble durant cette année, devoir abandonner une politique d'extension extérieure pour se préoccuper uniquement de la protection du marché intérieur. Aussi la conclusion de conventions devient-elle extrêmement difficile, car nos négociateurs doivent faire admettre aux signataires éventuels la possibilité de fréquentes augmentations de tarifs.

Cependant, malgré ces conditions défavorables les négociations avec l'étranger sont plus nombreuses que jamais. Pourtant, si les accords furent assez nombreux les avantages conférés à nos exportateurs furent restreints, et toutes ces conventions tendirent plutôt à éviter des représailles trop lourdes de la part des pays étrangers devant les mesures de protection prises durant cette période par notre Gouvernement.

Cependant, dans des cas il est vrai assez limités, la France a concédé certains avantages afin d'en obtenir également. C'est ainsi que la redistribution des contingents, le nivellement de la taxe à l'importation, et la suppression des surtaxes de change, nous ont permis d'obtenir des avantages réciproques des pays avec lesquels nous traitions.

Un fait curieux à constater après l'évolution de notre politique, c'est la réapparition dans une certaine mesure de consolidations : à proprement parler, pas de consolidations de droits, mais l'application en grand du système des contingents ayant abouti à la fixation de la répartition des quotas, ne permettait plus aucune négociation internationale. En effet, le pourcentage des

importations de chaque pays était stabilisé, et c'est dans ce sens que l'on peut parler de consolidations, car en fait, chaque pays était de plus en plus considéré comme ayant un droit à sa part des contingents.

Nous avons également à mentionner deux accords assez importants : d'une part, le traité franco-russe du 11 janvier 1934, et d'autre part les accords avec l'Allemagne des 28 juillet et 30 novembre suivants. La crainte du dumping russe avait retardé la conclusion du premier de ces accords, mais l'évolution de nos relations avec ce pays et son entrée dans la Société des Nations rendaient indispensable la conclusion d'un arrangement. Nous concédions à la Russie notre tarif minimum, d'ailleurs dans la limite des contingents, pour une liste assez importante de produits : une seconde liste comportait les produits russes soumis à des tarifs intermédiaires. une troisième enfin, assez courte soumettait ses articles au tarif général.

Les accords passés avec l'Allemagne, consacrent la renonciation partielle de ce pays, à un certain nombre de contingents qui lui avaient été attribués, et le fonctionnement du clearing dont nous reparlerons dans un chapitre ultérieur.

En ce qui concerne la clause de la nation la plus favorisée notre politique demeure inchangée : nous l'accordons, mais sous conditions.

Pour porter un jugement sur cette année il nous paraît intéressant de citer un passage du rapport du Comité d'action économique et douanière, du 7 mai 1935 :

« Naguère encore les accords commerciaux servaient, « au moins en principe, à développer le commerce entre « les nations qui les contractaient. Aujourd'hui au

« contraire, les accords commerciaux ne sont plus guère
« employés, que pour restreindre les échanges exté-
« rieurs ou pour les maintenir à leurs proportions les
« moindres, ils consacrent les mesures protectionnistes
« présentes ou à venir: les clauses de révision, de dénon-
« ciation, de représailles y abondent, et la plupart des
« arrangements intervenus demandent à être renouve-
« lés à frais nouveaux tous les trimestres, ou tous les
« semestres. L'objet même des négociations se mor-
« celle à l'infini, chaque département ministériel ayant
« obtenu, en fait, compétence exclusive pour décider
« des importations ou des exportations de sa spécia-
« lité ».

En 1935, malgré la limitation des moyens de négociation réduits aux seuls contingents, on compte trente accords commerciaux. Le fait que le contingent reste le seul moyen de négociation disponible est extrêmement important car, désormais, les Ministères intéressés Commerce et Affaires Etrangères s'opposent à la disparition des contingents qui constituent leur ultime et unique ressource pour passer des accords. La plupart des conventions de 1935 sont d'un intérêt si secondaire, que plusieurs d'entre elles ne sont même pas publiées au Journal Officiel, mais résultent de simples lettres administratives. Ainsi, les accords renouvelés tous les trimestres avec la Pologne, ne donnent lieu qu'à un simple échange de lettres : de même pour la Lettonie, la Suède et la Belgique. Avec ce dernier pays, les accords sont établis dans des lettres du 6 avril 1935, ayant pour objet d'éviter les conséquences de la dévaluation du Belga sur notre marché : un avenant du 21 mai 1935 facilite nos exportations d'automobiles en Bel-

gique tenant compte de la situation avantageuse qui venait d'être donnée aux automobiles américaines.

Parfois même, notre Gouvernement établit des contingents dans le seul but de se procurer un moyen de négociation facilitant un accord. Telle est la cause de la restriction des importations de café, restriction qui nous a permis d'obtenir des pays de l'Amérique du Sud des garanties tarifaires et des réductions douanières pour nos vins.

Des mesures de protection, ayant été prises pour les oranges et les mandarines, l'Espagne dénonça son traité de commerce, et ce ne fut que le 21 décembre 1934 qu'un nouvel accord put être signé : il garantissait à l'Espagne une réduction du droit sur les bananes, et 95 % de l'importation des oranges en France.

Notre Gouvernement s'efforce de rechercher au loin les débouchés, que nous ne trouvons plus sur le marché européen : notons dans ce but, les accords du 11 février 1935, avec l'Union Sud-Africaine, du 26 février avec le Canada, et du 4 mai avec la Chine. On peut y joindre également l'accord du 28 mai 1935, passé avec les Pays-Bas, au sujet des relations commerciales avec les Indes Néerlandaises.

La politique d'autarchie sévissant de plus en plus en Europe explique et justifie une telle tendance, mais il n'en reste pas moins vrai que la diminution constante de nos moyens de négociation rend assez difficile la conclusion d'accords commerciaux. Cette situation, entraînant une gêne considérable, nous assistons en 1936, à une série d'efforts de la part de notre Gouvernement pour parer à cette déficience, notamment en réduisant

nos tarifs ou en suspendant les restrictions d'importation. En dehors de l'accord du 6 mai 1936 avec les États-Unis, que nous étudierons plus loin, 33 accords furent signés par la France dans le courant de 1936.

Pour plus de clarté nous pouvons les classer par catégories. La première, comprend les accords ayant pour objet de compléter des conventions antérieures. La Russie signe avec nous les accords des 6 et 21 janvier et du 17 décembre 1936, qui concèdent notre tarif minimum à de nombreux articles russes, et nous accordent en contre-partie des facilités d'exportation. Le 16 janvier 1936, le Chili concède à la France la clause de la nation la plus favorisée en échange de contingents. Le 20 mars, un accord signé avec le Canada réduit les droits qui frappent nos importations de dentelles, papiers à cigarettes et liqueurs.

Une deuxième série d'accords a pour objet de régler des points tout à fait particuliers. Ainsi, un accord franco-allemand du 12 mai 1936, contient des garanties pour l'importation des films tournés en langue française en Allemagne et en langue allemande en France. Nous n'insisterons pas davantage sur cette catégorie d'accords.

Enfin une troisième série, comprend les accords passés en vue de solutionner des questions nouvelles. Un accord est signé le 4 mars 1936, avec le Brésil, il comporte l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée pour les produits français et, en échange, la suppression de la taxe à l'importation pour les produits brésiliens. La levée des sanctions contre l'Italie à la fin de juillet 1936 rendit nécessaire la conclusion d'un accord avec ce pays : des pourparlers furent engagés, et le 11 août on décida de remettre en vigueur les accords de 1935.

Une convention avec la République Dominicaine fut signée le 4 septembre 1936 : elle accorde des réductions importantes aux principaux produits français en contre-partie de notre tarif minimum. Enfin, il faut mentionner un échange de lettres du 27 novembre avec l'Australie, qui, en augmentant nos importations de laine australienne concède des tarifs réduits à une quarantaine de produits français.

En 1937, nous voyons s'affirmer une tendance qui avait déjà pris naissance dans l'accord franco-américain : le désir de s'entendre et de restaurer les échanges internationaux. Le régime de la nation la plus favorisée est à nouveau concédé, et si certaines conditions subsistent elles demeurent de plus en plus insignifiantes. Enfin, une consolidation toute relative d'ailleurs, finit par s'imposer aux pays qui recherchent la stabilité et le calme dans les transactions économiques. Un exemple typique de cette évolution, se trouve dans le traité de commerce franco-allemand signé le 10 avril : la clause de la nation la plus favorisée et l'octroi réciproque du tarif douanier le plus réduit sont à la base de cette convention et, pour donner plus de stabilité à leurs relations les deux pays signataires s'accordent un certain nombre de consolidations.

Le Gouvernement s'occupe de plus en plus des débouchés à donner à nos produits, politique pleine d'embûches, et qui exige de notre diplomatie une très grande activité, dont le succès ne vient pas toujours couronner les efforts. En exemple de cette activité, et en matière de conclusion, rapportons les grandes lignes d'un discours prononcé par Monsieur Bastid alors Ministre du Commerce, au banquet de clôture du Congrès du Syndicat National du commerce en gros des vins, il y a quelques mois.

Parlant des exportations de vin, le Ministre y fait remarquer que la reprise de ces exportations n'est pas due uniquement à la fin de la crise mondiale, mais, aussi, et pour une large part, à la récupération des marchés perdus. Dans tous les pays où une certaine liberté d'importation subsiste des accords permettent à nos producteurs d'exporter leurs vins. Il en est ainsi, pour l'Union Belgo-luxembourgeoise où la concurrence étrangère a rendu parfois très difficile la vente de nos produits. Dans nos rapports avec les Pays-Bas, le traité de commerce, à la suite des réductions obtenus, a fait merveille. Nos exportations en Grande-Bretagne sont en augmentation.

Avec la Suisse, des pourparlers sont en cours. Le Danemark et les pays scandinaves ont passé avec nous des accords augmentant nos débouchés. Enfin, signale encore le Ministre, avec l'Australie, les Etats-Unis, la Pologne et Haïti nos conventions ont développé nos débouchés.

Les paroles de M. Bastid dont nous venons de rapporter les lignes essentielles, nous montrent suffisamment que le Gouvernement ne s'est pas contenté uniquement comme on lui a parfois reproché de défendre notre marché, mais a aussi cherché à étendre et à développer nos débouchés extérieurs. Sans doute, cette politique n'a-t-elle pas été toujours aussi heureuse que pour nos vins : on doit néanmoins reconnaître sa louable activité dans tous les domaines.

B. — *Traité Franco-Américain.*

Nous avons signalé en passant en revue l'année 1936, le traité franco-américain du 6 mai, en nous réservant de l'étudier ultérieurement. Cet accord est pour

nous particulièrement typique, car il représente les nouvelles tendances de notre politique contractuelle et a pour le commerce extérieur français une importance capitale. Cependant, avant de commencer l'étude de ce traité, il nous paraît nécessaire de présenter un bref historique de nos relations douanières avec les Etats-Unis dans la période qui a précédé ce traité. En 1930, le parti républicain était au pouvoir aux Etats-Unis, et le Président Hoover appliquant la doctrine de son parti décida d'augmenter la protection douanière. Un nouveau tarif, que l'on a coutume d'appeler du nom de ses promoteurs tarif Smoot-Hawley, fut institué : il comprenait une augmentation moyenne d'environ 15 %. Les effets d'une telle mesure ne se firent pas attendre et dans tous les pays, y compris la France, on y répondit par des mesures de représailles.

Le Gouvernement américain jugea ces représailles non motivées, aussi nos exportations aux Etats-Unis ne bénéficièrent d'aucune réduction, et restèrent soumises au tarif général. Le parti démocrate soutenait toujours sa thèse libérale, et à la veille des élections présidentielles de 1932, Roosevelt alors candidat démocrate à la Présidence, entreprit une violente campagne contre la politique douanière de son prédécesseur. Le démocrate Roosevelt fut élu à une assez forte majorité, aussi pouvions-nous espérer voir succéder à la politique d'isolement économique, une politique libérale tendant au développement des échanges internationaux. Le Président Roosevelt, tint ses promesses.

Pourtant, il lui fallut un certain temps pour vaincre les obstacles opposés par les républicains et les industriels en général, peu partisans de l'adoption d'une politique libérale en matière douanière aux Etats-Unis.

Certains même, allèrent jusqu'à réclamer un surcroît de protection, en raison des conditions nouvelles où le Code du travail et le National Recovery Act avaient mis l'industrie américaine. Sans se laisser intimider, le Président Roosevelt au mois de juin 1934 demanda au Congrès le pouvoir d'abaisser par des conventions douanières les tarifs, jusqu'à un maximum de 50 %.

Après quelques difficultés le Congrès accepta, sous réserve de la création d'une commission chargée de donner son avis sur toutes les réductions tarifaires que le Gouvernement désirerait consentir. Le Président Roosevelt avait gagné la bataille, et au mois de mars 1935 des négociations furent engagées avec la France pour aboutir à un traité de commerce.

Ces négociations ne furent pourtant rien moins que laborieuses, la date du traité 6 mai 1936 suffit à le prouver. Des tendances différentes animaient en effet les négociateurs français et américains. De notre côté, nos industries de luxe avaient été durement touchées, tant par la crise que par la politique douanière américaine. Du côté américain, l'agriculture avait été gravement atteinte par la crise et la politique des contingents, et l'industrie mécanique avait vu son exportation se fermer presque complètement. C'est avec ces intérêts, en quelque sorte opposés, qu'il fallut mener les négociations. A la fin de celles-ci M. Georges Bonnet déclarait : « L'opposition des deux régimes douaniers, « la divergence de principes qui guident nos politiques « commerciales n'ont pas constitué des obstacles insurmontables ». Le 6 mai 1936 le traité était signé. Nous étudierons d'abord son contenu, puis nous l'analyserons en faisant ressortir ses principales tendances. Les produits américains, ou venant de possessions améri-

caines sont introduits en France, aux tarifs les plus bas : le régime de la nation la plus favorisée est appliqué en général, mais des exceptions sont prévues. Les produits de la section A cédula I ne bénéficient pas de la clause, et les produits de la section B cédula I n'en bénéficient que dans la limite des quotas. Les tarifs intermédiaires pour les produits qui en bénéficiaient antérieurement sont maintenus, mais la clause de la nation la plus favorisée est appliquée. Les produits de l'annexe II section A sont frappés de droits spécifiés dans le traité. Une modification de ces tarifs pourra être faite tous les trois mois avec un préavis de 15 jours : si au bout de 30 jours, un accord n'est pas survenu le traité devient caduc. Les produits français, ou venant des possessions françaises, bénéficient du régime de la clause, et l'annexe 4 prévoit une série de tarifs réduits qui leur sont applicables.

Toute augmentation fiscale dans l'un des pays signataires, peut entraîner en compensation une hausse des droits. La hausse de la taxe d'importation, prévue par la loi du 31 mars 1932, est supprimée. Les restrictions quantitatives ne sont pas admises, sauf si certaines conditions de production l'exigent, auquel cas préavis minimum de 30 jours. Si, au bout de 15 jours, les négociations engagées sur ce point n'ont pas abouti le traité devient caduc.

Dans le cas, de création de contingents, la répartition se fera au prorata des pourcentages d'importation des différents pays. Le régime de la nation la plus favorisée est applicable aux licences d'importation.

L'annexe III prévoit des contingents supplémentaires, appelés à entrer en vigueur le 1^{er} octobre 1936 : ils seront revus les 1^{er} juillet de chaque année. Si, la France

veut les réduire, un préavis de 30 jours est nécessaire : si ensuite, les négociations engagées n'aboutissent pas, et que la France maintienne sa décision de diminution, le traité peut être dénoncé 30 jours après. Lorsque des questions de défense nationale sont incorporées aux points à examiner, une entière liberté d'action est laissée aux pays signataires. Si, l'application de la clause amène pour l'une des parties, un envahissement de son marché, elle peut demander la révision avec un préavis de 30 jours. Si, l'un des signataires prend une mesure en contradiction avec un point du traité, l'autre peut exiger des négociations qui, si elles n'aboutissent pas dans les 30 jours, rendent la dénonciation possible sur préavis de 30 jours. Les tarifs préférentiels sont admis avec les pays voisins des deux signataires. Tous les besoins militaires ainsi que les mouvements d'or et d'argent sont laissés libres par le traité. Dans le cas, où la sécurité publique, la morale, l'humanité, la santé publique, ou les fabrications des prisons sont en jeu, le traité ne s'applique pas.

Les Etats-Unis englobent dans leur territoire, au point de vue tarifs : Les îles Hawaï, Porto-Rico et l'Alaska. La France englobe l'Algérie et Monaco. Les exportations américaines dans les colonies françaises assimilées bénéficient du tarif minimum, sauf celles prévues dans la Section A Annexe I, qui sont frappées de droits intermédiaires : le régime de la clause s'appliquera en cas de réductions ultérieures. Pour les colonies non assimilées, la clause s'applique immédiatement, sauf pour les tarifs préférentiels avec le Maroc et nos mandats. Le régime de la nation la plus favorisée ne s'applique pas non plus aux tarifs préférentiels consentis aux pays d'Europe Centrale, à la suite de la Conférence de Stresa.

L'entrée en vigueur provisoire du traité est prévue pour le 15 juin 1936, avec validité jusqu'au 1^{er} juillet 1937, à moins d'une dénonciation par l'une des parties 6 mois avant. Par la suite, un préavis de 6 mois est nécessaire pour la dénonciation. Tel est l'essentiel du contenu de ce traité, dont nous allons maintenant faire l'analyse et l'étude critique.

Nous remarquerons tout d'abord, et au point de vue général, que le traité s'attaque aux coutumes douanières les plus fortement ancrées dans chacun des deux pays. Le Gouvernement américain bien que demeurant attaché à la consolidation des droits, et que cette consolidation lui ait été accordée par tous les pays avec lesquels il a eu à traiter, a accepté cette fois de limiter les garanties de la consolidation sur une liste assez brève : la politique française de liberté tarifaire a été ainsi respectée dans une très large mesure, et le Gouvernement français, soucieux de maintenir l'initiative des Chambres, s'est réservé la faculté de modifier éventuellement les droits inclus dans cette liste. Le Gouvernement français de son côté, a été obligé de concéder la clause de la nation la plus favorisée alors qu'il eût préféré en bénéficier, sans avoir à l'accorder : après de longues négociations le Gouvernement américain obtint la clause.

Devant la multiplicité des cas prévus dans ce traité, il nous paraît utile de résumer les différents avantages accordés et recueillis par notre pays. Les marchandises américaines entrant en territoires français sont soumises au tarif minimum, sauf quelques exceptions, et bénéficient du régime de la clause. Certains contingents limitant la quantité des matières importées ont été élargis : notamment pour les bois, les

machines agricoles, les outils, les automobiles, les appareils enregistreurs, les bas et chaussettes de soie, et certains papiers.

Enfin nous concédons certains avantages, comme des consolidations de droits, et la réduction de la taxe d'importation à un taux uniforme de 2 %.

En contre-partie, nos exportations aux Etats-Unis bénéficieront des avantages suivants : Le régime de la clause nous est applicable, et sur environ 80 postes du tarif douanier américain, nous recevons des réductions d'importance variable selon les produits en cause.

Nous pouvons citer parmi les principales :

Produits alimentaires 20 % ; Vins et liqueur 50 % ; Articles de Paris et bijoux de luxe 50 % ; Tissus, rubans, passementerie 10 à 15 % ; Modes et plumes 15 à 20 % ; Dentelles, voiles, voilettes 20 % ; Bonneterie, corsets, caoutchouc 20 % ; Parfumerie 50 % ; Produits chimiques et matières colorantes 10 à 50 % ; Produits en verre 25 à 50 % ; Produits métalliques comprenant tuyaux de fonte et fils métalliques 40 à 45 %, enfin Pape-terie et papiers à cigarettes 25 %.

Nous voyons par ces exemples, que les avantages que nous avons obtenus sont réels. En outre, le souci des deux Gouvernements étant de développer leurs échanges réciproques, et d'assurer à leurs commerces un minimum de stabilité, un certain nombre de clauses de sauvegarde a été prévu, afin d'éviter la rupture de cette stabilité au cas de mesures prises unilatéralement. Les deux Gouvernements ont également veillé à ce que les concessions les plus importantes soient faites sur des produits pour lesquels chacun des deux pays est le principal fournisseur de l'autre. Ces concessions portent en conséquence, sur des articles pouvant être consi-

dérés comme spécifiquement français ou américains. Voyons pour terminer à quelles critiques a donné lieu ce traité. Tout d'abord, on lui a reproché sa faible durée : 6 mois. Cette brièveté vient du désir du Gouvernement français de ne pas s'engager pour l'avenir, et d'autre part le renouvellement du traité possible par tacite reconduction, supprime la plus grande partie de la valeur de cette critique. D'autres ont reproché l'existence d'une clause monétaire restrictive en cas de disparité des changes : nous ne voyons pas là un sujet de sérieuse inquiétude, une clause semblable n'ayant pas été mise en jeu lors de la dévaluation du franc. De plus, cette prescription se trouve très diminuée par le § 2 de l'article 12 spécifiant : « Rien dans le présent accord ne « doit empêcher l'adoption de mesures prohibant ou « limitant l'importation ou l'exportation de l'or ou de « l'argent ».

Par ailleurs, des critiques se sont élevées sur l'absence de mesures concernant l'agriculture : or, le traité concède à nos exportations de vins, liqueurs, et fromages des réductions importantes. Et le blé diront certains ? Il était vraiment difficile de prévoir une exportation de blé dans un pays qui y occupe le deuxième rang dans la production mondiale, et dont les prix sont bien inférieurs aux nôtres. Quant aux importations agricoles américaines, si rien n'a été prévu pour elles, nous y verrons plutôt un avantage qu'un inconvénient. Enfin, on a reproché à ce traité de ne pas favoriser la haute couture et la protection de nos modèles : nous reconnaissons qu'ici la critique ne manque pas d'une certaine valeur.

Bref, considéré dans son ensemble, ce traité marque un progrès certain dans la voie du retour vers la pros-

périté. En matière de conclusion, citons les paroles de M. Georges Bonnet qui en fut, l'un des principaux artisans :

« De pareils contrats ne sont pas seulement des traités de commerce, ce sont à une époque si troublée, de véritables garanties de paix pour le monde ».

Puisse notre ancien ministre du commerce avoir dit vrai.

C. — *Accords plurilatéraux.*

Il nous reste maintenant, dans ce troisième et dernier paragraphe, à étudier les accords plurilatéraux. Nous avons vu dans notre historique les efforts de la Société des Nations pour étendre le libéralisme économique. Ces tentatives n'avaient guère obtenu de succès lorsque à la session de septembre 1929, M. Hymans, ministre belge des Affaires Etrangères, proposa une convention collective imposant une trêve douanière, on put un moment croire que l'organisme de Genève allait enfin réussir. Cette proposition visait à « s'abstenir pendant une période de 2 ou 3 années, de porter les tarifs protecteurs à un niveau supérieur à celui actuel d'imposer de nouveaux droits protecteurs, ou de créer de nouvelles entraves au commerce ».

Cette trêve ne devait pas empêcher les Etats de continuer une politique libérale au moyen d'accords bilatéraux. L'Assemblée de la Société des Nations, tout en invitant les puissances à participer à cette trêve, recommanda la conclusion d'accords collectifs, pour supprimer les restrictions qui paralysaient le commerce international.

Si, le Gouvernement français était partisan de cette politique, les milieux industriels se montraient beaucoup

plus réservés. Le Parlement, hésitait en faisant remarquer avec justesse, que la trêve aurait pour effet de provoquer avant son entrée en vigueur une hausse anticipée des tarifs, de la part des pays qui se sentiraient en état d'infériorité douanière. Une conférence fut réunie à Genève le 17 février 1930, en vue d'élaborer un projet : celui-ci essayait d'empêcher les rajustements tarifaires, dont nous venons de parler en instaurant une trêve immédiate.

Sur ces entrefaites, une crise ministérielle éclata en France, et lorsque notre Ministre du Commerce revint à Genève, les esprits avaient évolué et le projet était abandonné. Pour ne pas aboutir finalement à un échec éclatant qui eût été gros de conséquences, il fallut transiger, et le 24 mars 1930 fut signée une convention collective, par la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Grande-Bretagne le Danemarck, l'Esthonie, la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Suède et la Suisse.

Cet accord fait une distinction entre les pays : Ceux qui pratiquent les consolidations des droits s'engagent « à ne pas faire usage avant le 1^{er} avril 1931, de la faculté de dénonciation qui peut être prévue dans leurs traités bilatéraux en vigueur ». Les autres pays s'engagent à ne pas augmenter leurs droits. En fait, les pays rentrant dans la première catégorie pouvaient relever leurs tarifs, à la condition de ne pas dénoncer leurs accords.

La convention était applicable à partir du 1^{er} avril 1930 pour une durée d'un an, et se renouvelait ensuite, par tacite reconduction de 6 mois en 6 mois. Mais, pour que cette convention entre en vigueur, une condition

était nécessaire : une Conférence à convoquer entre le 1^{er} et le 15 novembre 1930, composée de tous les Etats ayant ratifié la convention, devait comprendre un certain nombre de pays sinon l'accord restait lettre morte.

La Conférence prévue, appelée « Conférence pour l'action économique concertée » se réunit au milieu de novembre, mais elle dut se borner à constater l'insuffisance du nombre des ratifications, et la trêve douanière ne fut pas appliquée. Néanmoins, cette Conférence nomma un Sous-Comité pour étudier la possibilité d'accorder aux Etats de l'Europe Centrale, les tarifs préférentiels qu'ils réclamaient instamment. Cette idée très bonne en elle-même présentait l'inconvénient d'aboutir pratiquement à la suppression du régime de la nation la plus favorisée. Le Sous-Comité, chargé d'étudier la question, déclara que l'adoption d'un régime préférentiel avec l'Europe Centrale constituait une « dérogation conditionnelle, exceptionnelle et limitée » à la clause. Cette distinction, évidemment un peu subtile, permit à la France de conférer un tarif préférentiel, à l'ensemble de ces pays, sans avoir à dénoncer tous ses traités contenant la clause.

En 1931, l'échec de la trêve douanière, semble être resté gravé dans les esprits, car aucune tentative de redressement économique, par la voie d'accords pluri-latéraux, n'a été enregistrée.

Par contre, l'année suivante, les efforts dans ce sens sont repris. Au début de juin, une Conférence internationale fut convoquée à Lausanne, et des accords du type « Gentlemen Agreement » furent signés.

Ces conventions stipulent que les parties ne s'appliqueront pas de mesures commerciales discriminatoires, ou susceptibles de nuire à leurs bonnes relations com-

merciales. Si, le principe était excellent la pratique le fut infiniment moins : les conventions demeurèrent sans aucune portée. Quelques mois plus tard une seconde Conférence fut convoquée à Stresa : elle eut lieu entre le 5 et 20 septembre 1932. Son but principal était de remédier à la situation désastreuse au point de vue économique dans laquelle se trouvaient les différents pays de l'Europe Centrale.

Les efforts faits antérieurement dans ce sens s'étaient révélés insuffisants, ainsi que nous l'avons déjà vu : la situation de ces pays s'aggravait de plus en plus, et risquait en envenimant l'atmosphère européenne d'amener un conflit politique : d'où, la décision des grandes puissances européennes de se réunir pour envisager les possibilités de redressement de cette économie chancelante, mais en présence de la crise générale, une aide efficace paraissait bien difficile à trouver. Après de nombreux examens de la question, les délégués se séparèrent sans avoir pu faire autre chose que des recommandations trop souvent platoniques aux pays intéressés.

Au point de vue juridique pourtant, on trouve dans les travaux de cette Conférence, une exception assez curieuse au régime de la nation la plus favorisée puisque selon M. Naudin « les avantages concédés à l'un » ou à l'autre des pays de cette partie de l'Europe leur « demeurent exclusifs, alors que les contre-parties « consenties par l'un d'eux à une puissance donnée doivent être étendues aux tiers ».

La Conférence de Lausanne avant de se séparer, avait prévu la convocation d'une nouvelle Conférence économique internationale. La résolution fut transmise au Conseil de la Société des Nations, et un comité spé-

cial fut chargé d'en préparer le programme. Celui-ci, dont le but principal était la restauration de l'économie mondiale, comprenait en particulier une étude sur les conditions d'amélioration des échanges internationaux. La conférence prévue se réunit à Londres au début de l'été de 1933.

La thèse française s'appuyant sur l'économie orthodoxe soutenait que rien ne pourrait être fait d'utile en matière économique, tant que les monnaies actuellement détachées de l'or ne seraient pas stabilisées. Cette théorie, que l'Italie défendait à nos côtés, se heurtait aux tendances de l'Angleterre, et surtout des Etats-Unis.

Par deux déclarations, assez surprenantes dans les conditions où elles furent émises, le Président Roosevelt nous montra l'écart existant entre les points de vue des différentes délégations. La France réclamait la stabilité des monnaies, avant l'application d'une politique douanière libérale : les Etats-Unis voulaient au contraire commencer par la trêve douanière. Il paraissait pourtant de toute évidence, qu'aucun résultat sérieux et durable ne pouvait être obtenu, tant que durerait l'instabilité monétaire : une trêve douanière pouvait se concevoir, mais à la condition formelle de mettre fin, au préalable, au dumping des changes aux taxations douanières arbitraires et au resserrement du commerce des devises.

Au milieu de Juillet, lorsque les réunions furent pratiquement terminées, l'accord des délégués n'avait pu se faire, et cette Conférence qui réunissait presque tous les pays du monde se terminait par un échec. Le seul résultat était la proposition faite par la Belgique aux pays restés fidèles à l'étalon-or, de former entre eux une entente économique. Après avoir donné lieu à de nom-

breuses discussions, ce projet aboutit à un accord monétaire signé le 8 juillet 1933, entre la France, la Belgique, l'Italie, la Suisse, la Hollande et la Pologne. Mais les signataires ne devaient pas s'en tenir là : le 25 septembre 1934, une déclaration fut faite à la Conférence de Genève, dans le but d'élargir les échanges internationaux.

Le 20 octobre suivant, les délégués des pays du bloc-or réunis à Bruxelles décidèrent d'accroître de 10 % le volume des échanges entre leurs pays respectifs : la base étant les résultats obtenus entre le 1^{er} juillet 1933 et le 30 juin 1934. Des négociations bilatérales dans le sens ci-dessus étaient prévues dans le délai maximum d'un an.

Des accords furent bien signés, mais le bloc-or n'améliora pas beaucoup la situation de ses membres. Ce bloc, devait d'ailleurs se désagréger par l'abandon successif de l'étalon or, dans les différents pays qui le composaient.

Toutes ces tentatives de collaboration économique internationale nous permettent de noter l'écart qui existe, malheureusement presque toujours, entre les conceptions théoriques des économistes et des délégués des différents Etats, qui reconnaissant la solidarité économique, demandent la suppression des restrictions des échanges, mais acceptent ou sont obligés d'accepter, une fois rentrés dans leurs pays respectifs, les mesures protectionnistes que l'opinion publique y impose. En juillet 1935, la Chambre de Commerce d'Anvers convoqua une Conférence réunissant la quasi-totalité des économistes belges, et un très petit nombre d'économistes étrangers : la France s'y trouva représentée par M. Nogaro, l'Angleterre par M. J.-M. Keynes, et deux de ses collègues.

Comme à la Conférence de Londres, deux tendances se heurtèrent, car si tous étaient d'accord sur la nécessité de développer les relations économiques internationales, une divergence de vue apparaissait sur le terrain monétaire. La nouvelle école voulait laisser à l'Etat le pouvoir de manier la monnaie, l'ancienne demandait une unité monétaire dont la valeur ne dépendit pas de la volonté arbitraire des parties intéressées.

Notre représentant, tout en reconnaissant la valeur technique des arguments tendant à un alignement des principales monnaies, ne voulut pas souscrire sans réserve aux conclusions du groupe « Sterling » et réclama la stabilité monétaire.

Enfin, dans le domaine qui nous occupe, il nous reste à signaler l'accord monétaire tripartite, qui fit suite à la dévaluation du franc de 1936. Cet accord, qui comprenait l'Angleterre, les Etats-Unis, et la France, aurait pu avoir des répercussions assez importantes sur le développement des échanges commerciaux entre les pays signataires. Instituant un lien de solidarité, entre le dollar, la livre et le franc, un accord des trois grands marchés financiers du monde en vue d'une politique systématique du crédit, ne pouvait manquer de stimuler fortement les échanges internationaux.

D'autre part, à ce stimulant devait s'ajouter, d'après la déclaration commune, une suppression au moins partielle des principales entraves du commerce international : cette déclaration visait les contingentements qui ayant été institués pour lutter contre le dumping de change ne se justifiaient plus, tout au moins en principe, après un accord consacrant la stabilité monétaire. Si en effet, l'alignement monétaire parvenait à mettre au même niveau les prix de revient moyens, des différents

pays, on ne voyait plus de raison pour maintenir de telles restrictions. Malheureusement, cette perspective était trop belle, trois faits suffiront à nous le prouver. Les contingents subsistent toujours, le franc fut à nouveau dévalué en juin 1937, le déficit de notre balance commerciale pour 1937 dépasse 18 milliards. Ces trois faits se passent de commentaires, nous reprendrons du reste leur examen dans notre dernier chapitre.

Nous constatons finalement que, dans le domaine de la coopération internationale, malgré tous les efforts faits pour arriver à des résultats tangibles, les bonnes volontés furent, le plus souvent, plus théoriques que pratiques : en conséquence on chercherait en vain dans les rares conventions plurilatérales signées et ratifiées, celles qui atteignirent réellement le but très louable que leurs négociateurs s'étaient proposés.

CHAPITRE IV

LES CONTINGENTEMENTS

§ 1. — BASES LÉGALES ET CAUSES

Le contingentement, arme terrible dont les Etats, et la France en particulier, ont fait un large emploi depuis le début de la crise, et dont beaucoup de gens discutent, sans savoir exactement ce qu'ils critiquent. Il convient donc avant d'étudier ce procédé de protection douanière, de le définir exactement. Nous adopterons comme définition, celle du Congrès du Commerce des produits contingentés qui nous paraît être une des plus claires, et une des plus complètes. « Le contingentement, est le régime qui limite pour une durée donnée, les importations de marchandises à une certaine quantité, ou à une certaine valeur, au delà de laquelle ces importations sont prohibées jusqu'à l'expiration de la durée prévue, ou jusqu'à nouvel ordre ».

Cette définition donnée, nous allons maintenant rechercher pourquoi le Gouvernement a eu recours au contingentement. Nous avons vu, que la France avait passé avec la plupart des pays, des accords commer-

ciaux, pendant les dernières années de prospérité : ces accords prévoyaient des consolidations de droits, pour la plupart des produits industriels, nous empêchant ainsi de relever nos tarifs.

En 1929 la crise survint, paralysant les échanges internationaux et donnant naissance à un protectionnisme inconnu jusqu'alors. Au début la France semblait être épargnée par rapport aux autres pays, aussi les inconvénients des consolidations de nos tarifs ne se firent-ils pas trop sentir. Mais dès 1930, notre marché voyait une vague de produits étrangers déferler sur notre territoire, et la chute des prix agricoles notamment, semblait devoir entraîner nos agriculteurs vers une ruine prochaine. Le Gouvernement le comprit et, décida de maintenir nos prix en isolant notre marché.

Seule, une hausse des droits de douane permettait d'atteindre ce but et heureusement pour nous cette hausse demeurait possible, car les consolidations ne concernaient que les produits industriels. Ainsi, notre marché agricole semblait à l'abri derrière une forte barrière de droits de douane rehaussés : nous verrons par la suite combien cette protection était illusoire.

Tout autre était le problème pour les produits industriels. Les traités de commerce spécifiaient pour la plupart de ces produits, des consolidations de droits, empêchant la majoration de leurs tarifs. Sans doute, la dénonciation collective de nos accords commerciaux nous aurait permis de nous libérer, mais nous l'avons déjà indiqué, le Gouvernement repoussa cette mesure. Il fallait donc négocier une à une les déconsolidations, nous avons vu dans un chapitre précédent que ces négociations ne se terminèrent qu'en 1933. Or, le marché industriel ne pouvait pas attendre pour obtenir une

protection efficace : quel était le moyen propre à lui venir rapidement en aide ?

En 1930, diverses solutions furent proposées au Gouvernement qui les rejeta comme étant pratiquement inapplicables, et la situation s'aggravait toujours. Au début de 1931, l'heure de la décision avait sonné si l'on ne voulait pas aboutir à une catastrophe : c'est alors que le Gouvernement décida d'appliquer le système des contingents.

La prohibition partielle n'avait pas été inconnue dans le passé, et son maniement s'était souvent avéré comme dangereux, l'arme était en effet à deux tranchants. Aussi, ne doit-on pas s'étonner des hésitations de notre Gouvernement, avant d'adopter ce procédé et de constater la prudence avec laquelle la France s'en est servie, tout au moins dans les débuts. C'est ainsi que le premier décret instituant une prohibition restrictive, et qui date du 10 juillet 1931, soumet les importations de houille non pas à un quota pur et simple, mais à des autorisations spéciales délivrées par l'administration française.

On n'avait pas voulu du premier coup, indiquer un chiffre limitatif d'importations ; on exigeait seulement, une autorisation pour pouvoir importer : mais si, en principe la quantité n'était pas limitée, en pratique elle pouvait parfaitement l'être par le refus des permis d'importation, une fois une certaine quantité atteinte. Tel avait été d'ailleurs le désir de notre Gouvernement et, si personne n'avait été dupe les formes du moins avaient été respectées.

Etudions, avant d'aller plus loin une question qui a déjà fait couler beaucoup d'encre : les bases légales du contingentement en France. Sur ce point, les légistes

ne sont pas d'accord. Pour certains, il faudrait rechercher ces bases dans une loi datant de 1814. Pour d'autres il est superflu de chercher une base, lorsque celle-ci n'existe pas. Ce serait par trop nous étendre, que de discuter ici le pour et le contre de ces opinions, aussi prendrons-nous pour notre compte la solution la plus généralement admise : celle qui considère les dispositions de la loi du 29 mars 1910 comme servant de bases aux contingentements.

Ces dispositions qui ont été reprises dans le Code des Douanes, autorisent, nous l'avons déjà dit, le Gouvernement à « prendre d'urgence, dans le cas où des « mesures arrêtées par des pays étrangers sont de nature à entraver le commerce français, toutes dispositions appropriées aux circonstances ». Il paraît hors de doute que cet article, à portée très large, permette de contingenter les importations, mais l'exercice de cette faculté se trouve soumis à une condition : il faut que des entraves au commerce français soient prises par les pays étrangers, auxquels on veut appliquer des contingents.

Or, n'a-t-il pas été un peu abusif de se fonder sur cet article 17 du Code des Douanes, pour instituer des contingentements à peu près uniquement justifiés par des considérations d'ordre intérieur touchant la défense de notre marché national. Si en 1931, certains pays pratiquaient déjà une politique protectionniste suffisamment discriminatoire pour donner lieu à des représailles, il paraît difficile d'en généraliser l'application à tous les pays étrangers sans distinction. De mesure de représailles, le contingentement devenait alors mesure de sauvegarde.

Mais, peut-être pourrions-nous trouver une excuse à

cette extension, dans le protocole de signature du traité commercial franco-allemand du 27 août 1927 ou une disposition « réserve aux deux signataires, le droit de « prendre à l'exportation, ou à l'importation, toutes mesures nécessaires pour faire face à des circonstances « extraordinaires, et anormales, et pour assurer la sauvegarde des intérêts vitaux d'ordre économique ou « financier du pays ». Ici le mot sauvegarde est bien employé, mais le texte exige des conditions « extraordinaires et anormales » : si, pour diverses catégories de la production française les conditions furent souvent anormales, dans aucun cas elles ne furent extraordinaires.

D'ailleurs, même en admettant cette hypothèse il serait facile de trouver des articles soumis aux contingents, bien que n'ayant jamais eu à souffrir de circonstances anormales. Lorsqu'en 1935-1936, le Gouvernement s'est servi du contingentement comme moyen de négociation, les conditions spéciales dont nous venons de parler seraient véritablement difficiles à trouver. Discussion toute théorie d'ailleurs, depuis qu'une ratification législative des décrets instituant les contingents a définitivement clos le débat.

Recherchons maintenant les divers arguments qui ont été donnés en faveur des contingents. Si avant la crise, notre balance commerciale était déjà en déficit les variations de la conjuncture amènèrent assez rapidement des déficits d'un ordre de grandeur jusqu'alors inconnu. La politique de ces contingents fut inspirée pour une grande part, par le désir de remédier à cet état de choses. Nous n'ouvrons pas ici une discussion, qui nous entraînerait trop loin, pour savoir si le déficit dont nous avons parlé était réellement un danger pour

notre pays, à un moment où l'or affluait de toutes parts dans les caves de la Banque de France. Mais si l'on prend les textes des décrets instituant les contingents, on s'aperçoit qu'ils sont toujours précédés d'un préambule indiquant comme principal motif l'accroissement du volume des importations.

La question quantitative n'était pas d'ailleurs seule à jouer, le niveau des prix intervenait aussi : les droits de douane étaient d'une protection vraiment insuffisante puisque les marchandises importées se trouvaient sur notre marché intérieur à des prix, sinon de dumping, tout au moins inférieurs à ceux que pouvaient consentir nos producteurs. Les rapports officiels ont du reste noté cette infériorité des prix étrangers, notamment pour les légumes, les conserves de poissons, et même des articles de confection. Au reste l'accroissement du volume des importations et le niveau de leurs prix, ne furent pas les seuls motifs des contingents. D'autres raisons furent également invoquées, mais au lieu de tenir compte de la concurrence étrangère, elles entendaient faire état de la production nationale.

En outre, devant la raréfaction des débouchés extérieurs de nombreux producteurs cherchaient âprement à augmenter leurs ventes dans le pays, par suite l'apport étranger paraissait particulièrement indésirable. Ces raisons nous expliquent pourquoi certains produits, pour lesquels, ni les importations, ni les prix ne révélaient un danger particulier, se virent néanmoins appliquer des contingents. C'est ainsi que la constance de l'importation de charbons étrangers, en présence d'une réduction de la consommation nationale, a été une des raisons du contingentement de cet article.

Nous voyons ainsi, la variété des motifs invoqués

par notre Gouvernement : tantôt il s'agissait de barrer la route à des produits bénéficiant d'avantages spéciaux dont les principaux sont les différentes sortes de primes à l'exportation, tantôt il s'agissait d'empêcher une surproduction sur notre marché intérieur, surproduction qui eut amené un grand nombre de ruines dans les différentes branches de nos industries.

Il ne saurait être question ici d'analyser dans le détail, les causes profondes du contingentement, causes d'où sont venus les déséquilibres qu'il avait précisé-ment pour but de redresser. Mais, de ces observations, découle naturellement une conséquence : si les contin-gents ont été institués pour ces raisons, ils ne devaient être que provisoires et tel est bien d'ailleurs, le caractè-re qui leur fut attribué au début. Or, le contingentement, mesure provisoire ne change rien aux conditions de la concurrence : le véritable problème qui se pose pour notre Gouvernement, est d'équilibrer nos prix de revient avec ceux des pays étrangers, sinon lors de la suppression des contingents provisoires, les divers inconvénients qui en ont nécessité l'application réappa-raissent immédiatement. Nous verrons dans notre étude sur l'évolution des contingentements, comment ils ont ont peu à peu perdu leur caractère provisoire initial, pour devenir une méthode normale de protection que l'on substitue, quand on ne l'ajoute pas, aux droits de douane,

D'autres arguments furent également invoqués en faveur de cette méthode. On reprocha à l'établissement, ou à la modification des droits de douane, la lenteur de leur procédure, par rapport à la rapidité d'application du contingent. Une élévation escomptée des tarifs, fit-on aussi remarquer, amène une recrudescence immédiate

d'entrées de marchandises, recrudescence contre laquelle la loi du cadenas est insuffisante, car elle ne s'applique pas à tous les postes du tarif. On considérera aussi qu'un relèvement tarifaire présente toujours un caractère plus ou moins définitif alors que le contingentement, par la limite même de sa durée, donne au consommateur, ou au Parlement, l'illusion du provisoire : l'effet psychologique produit est donc bien moindre.

Enfin, comme le dit M. Nogaro (1), « le droit de douane agit sur le marché intérieur en élevant le prix de revient de la marchandise importée. Il laisse donc la marchandise étrangère franchir la frontière en quantité indéterminée, pourvu que son prix s'élève en fonction du dit droit de douane. Le contingentement au contraire, limite strictement la quantité. C'est donc sur la raréfaction de l'offre sur le marché intérieur que l'on compte pour provoquer le redressement des cours.

C'est pour éviter les complications et les surprises d'une incidence, toujours plus ou moins aléatoire, que l'on eut recours aux contingents qui, par leur objectivité et leur brutalité, donnent des résultats plus sûrs et plus immédiats.

§ 2. — MODES DE DÉTERMINATION

Nous devons dire ici quelques mots des modes de détermination des contingents. Il y en a deux principaux : Tantôt c'est l'administration qui fixe la quantité de marchandises, qui pourra être importée dans une période déterminée. Tantôt, la liste des contingents est

(1) Voir les éléments d'économie politique de M. B. Nogaro page 218.

établie par les intéressés, liste ensuite soumise à l'Administration qui décide en dernier ressort. De nombreuses variantes ont été apportées à ces deux modes principaux, malgré celà, on peut toujours ramener le procédé employé à l'un des deux types indiqués ci-dessus.

Ces modes de détermination n'ont pas été sans soulever nombre de commentaires, qui malgré les apparences sont faciles à classer. La plupart des commentateurs sont d'accord pour condamner le contingentement établi unilatéralement, c'est-à-dire sans prise de contact préalable avec les pays intéressés. Il est certain qu'un accord fixant les contingents paraît, au premier abord, constituer un procédé idéal, mais on s'aperçoit bien vite que pour des causes diverses la négociation n'est pas toujours possible ; l'absence de cohésion entre les producteurs d'un même pays, l'éloignement des pays intéressés et les variétés souvent infinies des produits d'une même industrie, sont autant de facteurs qui rendent les négociations particulièrement délicates.

Si sur ce point, il paraît difficile de donner entière satisfaction aux plaignants, il n'en est pas de même en ce qui concerne la réclamation suivante. La plupart des rapporteurs regrettent que les méthodes employées dans la détermination des contingents placent le plus souvent nos industriels et nos commerçants en face du fait accompli : dans un grand nombre de cas, en effet, l'Administration a agi sans même avertir les intéressés, ou, quand un tel avertissement avait été donné, les avis des intéressés étaient restés lettre morte. Sans prétendre que le Gouvernement, dut suivre toujours les avis des particuliers, ce qui pourrait donner lieu à de nombreux abus, nous croyons cependant qu'une active collaboration serait infiniment préférable.

Le Gouvernement s'en est si bien rendu compte qu'à l'heure actuelle les avis des intéressés sont quelquefois pris en considération, et peuvent parfaitement influencer sur la décision lors de l'établissement d'un contingent.

La fixation du quota n'est pas en effet une chose des plus simples, et les facteurs qui entrent en jeu lors de la détermination d'un contingent sont extrêmement nombreux. Assez souvent le contingent est fixé à un pourcentage donné des importations afférentes à une rubrique de la nomenclature douanière. Mais ce procédé s'est vite révélé comme ne tenant pas assez compte des réalités. En ce qui concerne, notamment les produits alimentaires, la production et la consommation sont soumises à des variations saisonnières, dont les pourcentages annuels et les contingents trimestriels ne peuvent pas suffisamment tenir compte : Pour les produits industriels, il faudrait différencier les articles couverts par une même rubrique de notre nomenclature car, si pour certains produits la concurrence est néfaste, pour d'autres souvent très voisins, une importation est indispensable. Enfin, dans toute fixation de contingents on doit absolument tenir compte des besoins de la consommation, souvent très difficiles à doser avec exactitude.

La détermination scientifique du contingent indispensable est impossible : il faudrait en effet, connaître le volume de la production nationale pour un produit déterminé, puis les besoins de la consommation, et déduire de la différence entre production et besoins le quota d'importation à autoriser pour ce produit.

Si ce quota est trop fort, l'industrie nationale risque d'être concurrencée, si au contraire il est trop faible le marché manquera d'approvisionnements. La dé-

termination d'un quota ne peut être basée que sur des probabilités, car si le calcul de la production peut être assez approché de la réalité, la consommation par contre peut varier pour des causes multiples parfois imprévisibles.

Comment, dans de telles conditions peut-on dire d'avance qu'un contingent est insuffisant ? Une telle affirmation ne peut être formulée qu'approximativement, et par rapport à une période antérieure se présentant dans des conditions identiques durant laquelle une insuffisance a été constatée par sa répercussion soit sur la consommation soit sur les prix. D'une manière générale les contingents sont fixés pour une période de trois mois. Le choix de cette période, que d'aucuns prétendent dû au hasard lors de l'institution du contingentement, a été définitivement consacré par la pratique comme étant la plus rationnelle et la plus commode. La durée de la période doit répondre à certains besoins : elle ne doit pas être trop longue, sinon il deviendrait impossible d'équilibrer les importations étrangères avec le déficit de la production nationale.

D'autre part elle ne doit pas être trop courte, et ceci pour deux raisons : le contingentement doit gêner le moins possible les transactions commerciales, ce que ferait inévitablement une période trop courte et, en outre, les services distributeurs de licences doivent disposer du laps de temps nécessaire pour accomplir leur tâche de répartition. De nombreux pays nous ont demandé d'étendre à un an la durée de la période. Le Gouvernement a toujours refusé, sauf pour certains produits industriels, et pourtant cette mesure eut contribué à augmenter la stabilité dans les échanges internationaux.

Les producteurs français par contre, ont réclamé des périodes plus courtes, afin de régulariser les offres sur le marché national. Le Gouvernement sans modifier la durée de la période a tenu un certain compte de leurs désirs en répartissant sur toute la durée du trimestre les autorisations délivrées aux importateurs. La période trimestrielle, si elle est la plus générale, n'est du reste pas la seule adoptée car, pour un assez grand nombre de produits industriels où il est nécessaire de prévoir les achats longtemps à l'avance la période a été étendue au semestre, parfois même à l'année, les contingents des produits oléagineux, par exemple, sont établis pour six mois.

§ 3. — EVOLUTION

Après ces remarques liminaires nous allons suivre maintenant l'évolution subie par le système des contingents depuis sa création. Si, nous avons à inscrire en tête de cette étude une épigraphe qui en annonce le sujet, nous serions tentés d'appliquer au contingentement, ce qui fut dit du fascisme : « Au commencement était « l'action, puis vint le commentaire et même la doctrine ». Telle est bien l'évolution suivie en France par la politique de contingentement.

Les premières marchandises qui furent soumises aux contingents furent les engrais azotés et la houille, dont les importations furent soumises à une autorisation préalable par les décrets des 5 mai et 10 juillet 1931. Il faut ensuite attendre le décret du 27 août, sur les bois, et sur les vins, pour constater l'orientation nouvelle, que devait prendre la politique commerciale de la France. Le 29 septembre, un nouveau décret venait

contingenter les viandes sur pied et abattues, ainsi que le lait, puis les poissons, furent à leur tour contingentés, et à la fin de l'année 1931 presque tous les produits agricoles étaient soumis à ce système.

Pendant cette période initiale nous retiendrons deux traits caractéristiques de la question qui nous intéresse : d'une part le développement très rapide de ce procédé, d'autre part son caractère provisoire. En ce qui concerne le rapide développement des contingents, il suffit de constater, qu'en six mois tous les produits agricoles y furent soumis : cette rapidité d'expansion montre suffisamment combien notre marché avait besoin d'une protection réellement efficace. Quant au caractère provisoire des contingents il ressort non seulement de leur limitation dans le temps mais aussi du nombre relativement restreint des produits auxquels ils furent appliqués : les produits industriels, en effet, n'ont pas encore à cette date été contingentés.

Une évolution se produisit en 1932, époque à laquelle le contingentement tendit et à se généraliser et à devenir de plus en plus un procédé permanent de notre politique commerciale. L'application en fut étendue aux produits industriels : et ainsi, notre marché intérieur se trouva protégé sans que le Gouvernement eut à dénoncer les conventions antérieurement passées avec les différents pays. En 1933, s'ouvre la troisième phase de cette évolution celle que l'on peut appeler la phase du commerce dirigé. Le contingentement n'est plus seulement employé comme procédé de défense : il devient un moyen d'action et un organe de direction économique.

Dans l'ordre international, on retire aux pays anciens importateurs le bénéfice des contingents sans contre-partie. Une décision interministérielle du 1^{er} sep-

tembre 1933 autorise le Gouvernement à négocier 75 % des contingents : la répartition annuelle du montant global de chaque contingent entre les pays importateurs, faite avant cette décision au prorata de leurs ventes pendant une période de base est maintenue, mais sur un montant réduit des trois quarts. Nous reviendrons plus loin sur les conséquences de cette décision.

La question de l'octroi des reliquats de contingents non utilisés se pose au Gouvernement qui décide de négocier, ces solides disponibles, à d'autres pays en leur demandant en contre-partie, certains avantages. Mais si, par suite de la diminution du pouvoir d'achat de notre marché ces disponibilités sont assez importantes, il s'en faut de beaucoup que la totalité de la partie des contingents ainsi libérée, puisse être répartie à nouveau. certains pays en effet, ont immédiatement réclamé le report à nouveau du solde inutilisé : il en est ainsi pour l'Angleterre, la Belgique, et la Suisse, qui ont obtenu de reporter sur le trimestre suivant la fraction non épuisée de leurs contingents. D'autre part si un contingent a été attribué à un pays, il se peut fort bien que pour d'autres pays le reliquat inemployé ne présente aucun intérêt par suite de productions différentes : dès lors, la fraction inutilisée des contingents reste très souvent disponible.

En 1935, un nouveau courant se dessine : le Gouvernement commence à remplacer certains contingents par des droits de douane préalablement rehaussés ; mais on aurait tort de vouloir trouver là, un indice de la défaveur du contingentement il faut y voir plutôt une adaptation du système, car à côté de suppressions de contingents existants, des créations nouvelles peuvent être enregistrées. Ces créations sont toutefois moins nombreu-

ses que dans les années précédentes, et en 1936 elles deviendront assez rares : les contingents commencent à être inscrits dans les traités de commerce, ce qui aboutit évidemment à une consolidation des quotas.

Après la dévaluation de 1936, la politique libérale du Gouvernement se traduit par la suppression d'une centaine de contingents ; il est vrai que cette suppression était sans gros risques pour notre marché, car pour les articles visés les importations effectives avaient été dans l'année précédente, inférieures de 70 % aux contingents accordés. Enfin certains contingents furent seulement suspendus.

Au début de 1937, la tendance libérale se maintenant plusieurs contingents sont encore supprimés, mais un changement de Ministère nous vaut un revirement et dès lors l'équilibre de la balance commerciale passe au premier plan. Il faut à nouveau augmenter la protection de notre marché et pour ce, créer des contingents : les taxes de licence d'importation sont augmentées de 25 %, à partir du 12 juillet 1937. Enfin dans la seconde moitié de cette même année, nous constatons que le Gouvernement réduit le plus possible les quotas, et institue des contingents interlocutoires ou provisoires qui empêchent l'envahissement du marché entre la déconsolidation et le relèvement d'un droit de douane.

Puisque nous venons de parler des contingents interlocutoires nous voudrions pour terminer cet examen indiquer les différentes espèces de contingents appliqués en France. Nous trouvons tout d'abord, les contingents ordinaires qui constituent la généralité ; ensuite vient le contingent privatif ou spécial, qui fixe pour un seul pays la quantité d'importation admise pour un produit ; puis, le contingent de commande qui est attribué

sur la justification de commandes passées à l'étranger et enfin le contingent douanier, qui consiste à accorder un quota d'importation à un tarif spécial, le tarif normal continuant à s'appliquer au-delà du quota. Quand nous aurons dit que plus du quart des positions de notre tarif se trouve actuellement contingenté, il est facile d'en conclure que ce procédé de provisoire qu'il était à ses débuts paraît maintenant assez solidement implanté.

§ 4. — LA RÉPARTITION DES CONTINGENTS

Après avoir vu l'évolution d'ensemble des contingentements nous allons maintenant examiner leur répartition à deux points de vue : entre les pays étrangers et entre les importateurs français. Lorsque, le Gouvernement a fixé le montant global d'un contingent il faut répartir ce total entre les divers pays susceptibles d'importer chez nous le produit contingenté.

Au début, cette répartition donna lieu à des difficultés considérables, car nous étions liés avec la plupart des pays par des accords concédant la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée. Si nous suivons l'ordre chronologique nous trouvons trois systèmes successifs de répartition.

Tout au début des contingentements (malgré certaines décisions gouvernementales) nous eûmes en fait le système de la liberté des importations dans les limites du contingent global. Ce procédé de répartition, ou plus exactement de non-répartition, ne fut jamais officiellement en vigueur mais en fait, il fonctionna jusqu'au début du mois de novembre 1931. Il correspond à la période de tâtonnements inévitables au début, mais il ne

résiste pas à la critique. La liberté des importations dans les limites du contingent global s'avère en effet, inconciliable avec l'esprit de la clause de la nation la plus favorisée : du fait même de leur éloignement les pays lointains se trouvent évincés du marché français. Ne nous attardons donc pas davantage sur ce procédé vraiment par trop simpliste, et passons de suite au second : la répartition mathématique.

Ce procédé, théoriquement en vigueur depuis le début des contingents, ne fut réellement mis en application qu'au début de 1932 : il devait durer 2 ans. Dans ce procédé la répartition des contingents se fait suivant les quantités d'importation de chaque pays, une période antérieure étant prise comme base. Au début la période de base adoptée allait de 1927 à 1931, mais le calcul se compliqua du fait qu'on tint davantage compte des années 1928 et 1929 considérés comme années normales. Prenons comme exemple pour mieux nous faire comprendre la répartition du contingent des lapins domestiques vivants, pour le premier trimestre de 1933 : le total des importations permises est fixé à 150 quintaux. On totalisa les importations de lapins pendant les années 1927, 1928 et 1929, et on rechercha dans quelles proportions les pays étrangers y avaient contribué : la Belgique avait fourni 61 %, l'Italie 27 %, et les autres pays 12 %. Le même calcul effectué pour les années 1930 et 1931 donna : Belgique 43 %, Italie 50 %, autres pays 7 %. 60 % du contingent, soit 90 quintaux, furent répartis d'après les chiffres de la première période, et 40 %, soit 60 quintaux d'après ceux de la seconde. Les deux opérations totalisées donnaient finalement la répartition suivante : Belgique 81 quintaux, Italie 54, autres pays 15. Si cette méthode exige un certain tra-

vail pour établir les quotas, son principe est cependant très simple.

Assez rapidement pourtant des difficultés se révélèrent.

En principe les contingents alloués à un pays s'appliquent uniquement aux produits originaires de ce pays : or, dans la pratique il y eut souvent des abus : nous en citerons deux principaux : la question des fruits américains importés par l'Angleterre et la Belgique qui souleva pendant longtemps de sérieuses difficultés ; d'autre part, certains pays ayant épuisé leur contingent nous envoyaient leurs produits par l'intermédiaire de nos colonies, auxquelles ne s'appliquaient pas les contingents. De plus si la cristallisation des échanges respecte le régime de la nation la plus favorisée, on peut lui reprocher de devenir un véritable danger pour notre marché si le contingent n'est pas temporaire.

En effet, il empêche nos importateurs de changer de vendeurs puisque les contingents sont répartis dans chaque pays : supposons qu'un de ces pays, pour une raison quelconque cesse de produire l'article contingenté : deux cas sont à examiner. Ou le marché français sera insuffisamment approvisionné par suite de la défection du pays envisagé, ou on transgressera les quotas et on comblera le déficit en augmentant les importations des autres pays. D'où modifications arbitraires des quotas nous faisant retomber dans l'écueil que nous voulions éviter, le régime de la clause ne pourra plus être respecté. Peu à peu, une évolution se faisait dans les esprits qui devait aboutir à admettre le contingentement comme instrument de notre politique commerciale.

Le Ministère de l'Agriculture réclama dès le début

de 1933, l'utilisation des contingents comme procédé normal de négociation ; mais il fallut attendre jusqu'au 1^{er} septembre 1933 pour en arriver à ce stade. Le Gouvernement français en adopta le principe à partir du 1^{er} octobre suivant ; nous voyons en effet dans un communiqué à la presse : « Les contingents seront désormais négociés contre des facilités équivalentes accordées par les pays étrangers à l'exportation de nos produits. Toutefois, afin de maintenir dans la plus large mesure les courants commerciaux traditionnels, le quart de chaque contingent, continuera à être réparti suivant les principes antérieurement adoptés. A l'exemple de quelques pays, qui ont estimé que cette pratique n'était pas en contradiction avec la clause de la nation la plus favorisée, le Gouvernement français se propose de reprendre, tout au moins pour une partie, sa liberté dans la répartition des contingents ».

La mise en application de ce système, quoique plus compliqué que le précédent n'est pas très difficile. On reprend tous les calculs dont nous avons déjà parlé, mais on ne répartit que 25 % du contingent global. Pour les 75 % restants, des négociations sont engagées afin de ne les céder qu'en contre-partie d'avantages. Pour les pourcentages consolidés par des accords commerciaux, notre Gouvernement décida de leur appliquer uniquement la fraction de 25 % : il fallut donc modifier ou dénoncer tous les accords portant des consolidations. En raison des lenteurs des négociations engagées on reporta la mise en application du nouveau système au 1^{er} janvier 1934. Jusque là, les deux tiers de leurs contingents furent accordés aux pays étrangers sans contre-partie. Néanmoins, pour un assez grand nombre de pays il nous fallut accorder de peur de représailles la tota-

lité de leurs contingents sans contre-partie : notamment avec les Etats-Unis. Malgré les difficultés dans lesquelles se débattait notre diplomatie commerciale, une dizaine d'accords traitant la négociation des contingents furent signés pendant le dernier trimestre 1933. L'année suivante, le système est définitivement adopté et fait l'objet de nombreuses conventions. Certaines portent consolidation des pourcentages d'autres, qui n'ont qu'une durée très réduite sont de véritables accords de troc.

Cependant, certains pays n'admirent pas facilement notre politique : avec l'Allemagne, des mesures de représailles contre nos produits amenèrent la dénonciation de l'accord du 17 août 1927, avec l'Angleterre les mêmes difficultés se présentèrent.

Comme il fallait s'y attendre, ce système a suscité des critiques. Tout d'abord on lui a reproché de consolider et de perpétuer le système des contingentements, qui au début ne devait être que temporaire. On peut répondre facilement à cette critique, que l'amélioration d'un système défectueux est toujours recommandable, même si elle supprime le caractère initialement temporaire du nouveau procédé. D'autre part, on a reproché à la base rigide de 25 % d'être inapplicable : en effet, il y a des pays qui nous fournissent des marchandises et qui par contre ne nous achètent rien : comment alors résoudre le problème ? Si nous gardons la seule base de 25 %, le marché français aura un approvisionnement déficient si nous concédons davantage la la contre-partie paraît inexistante, puisque nous n'exportons rien dans le pays envisagé. Cette critique, qui a une certaine valeur malgré sa forme trop absolue ne doit cependant pas nous inquiéter : il est toujours pos-

sible, pour un pays comme le nôtre, de trouver quelque chose à exporter dans n'importe quel pays : nous demanderons alors des avantages pour cette exportation.

Enfin on a prétendu que les tractations sur les contingents étaient très difficiles, et que les accords quoique nombreux ne donnaient pas de bons résultats. Pour soutenir cette critique, on invoquait la nécessité dans laquelle notre Gouvernement s'était trouvé d'accorder l'intégralité de leurs contingents de 1933 et ce sans compensations nouvelles, à l'Union Belgo-Luxembourgeoise, aux Etats-Unis, à la Suisse, l'Italie et à l'Angleterre. Mais si cette critique est justifiée, il n'en n'est pas moins vrai que depuis 1935, le contingentement reste le seul moyen de négociation à la disposition de notre Gouvernement : on comprend alors pourquoi, malgré ses imperfections, le Gouvernement ait tenu à le garder.

Cette méthode par la facilité qu'elle donne au Gouvernement d'orienter nos courants commerciaux, dans le sens où il le désire, développe l'étatisation du commerce extérieur. Une nouvelle répartition géographique du commerce français pourra en résulter en tout cas il apparaît difficile dès maintenant, de revenir en arrière : seule, la politique commerciale de l'avenir nous révélera, si un tel retour eut été favorable ou non à notre pays.

Voyons maintenant la répartition des contingents entre les importateurs français. Le premier procédé employé fut ici encore un système de liberté : tout particulier pouvait importer à son gré jusqu'au jour où la douane prévenait que le plafond du contingent était atteint. Rien de plus simple et pourtant que de difficultés devaient surgir d'un tel système.

Dès le début de chaque trimestre des offres massives faites sur le marché faisaient s'effondrer les prix, la spéculation s'en mêlait et les importateurs de peur de manquer de marchandises faisaient des achats bien supérieurs à leurs besoins. Cette liberté un peu anarchique empêchait un contrôle efficace des entrées et les contingents étaient à peu près régulièrement dépassés : on se doute qu'un pareil procédé ne dura pas longtemps.

Un arrêté du 19 novembre 1931 subordonna les importations de produits contingentés à l'obtention préalable d'une autorisation. Dans la distribution des autorisations l'Administration s'efforça de troubler le moins possible l'économie française et de ne les délivrer que sur des bases certaines. Pour obtenir une autorisation il faut être patenté et justifier avoir importé le produit sur lequel porte la demande, pendant les deux années précédentes. La difficulté de fournir cette preuve a obligé dans de nombreux cas à adoucir la rigueur d'un tel système. Le Gouvernement s'est également efforcé d'assurer par priorité la consommation des produits français : dans ce but, lors de la délivrance d'un permis d'importation l'importateur doit s'engager à faire intervenir dans ses fabrications une certaine proportion de produits français, à côté des produits étrangers.

Actuellement, une nouvelle mesure a été adoptée pour certains produits : les autorisations d'importation ne sont accordées que sur la production du contrat passé avec l'exportateur étranger, et visé par les autorités exportatrices : ce procédé accentue la main-mise de l'Etat sur le commerce extérieur. L'octroi des licences d'importation ne fut pas sans donner lieu parfois à des abus regrettables, seul le dernier procédé que nous

venons de voir, permet d'éviter ce fâcheux inconvénient. La répartition du contingent global entre les importateurs se fait suivant un principe analogue à celui qui est utilisé pour la répartition entre les pays ; la plupart du temps ce sont des comités interprofessionnels qui sont chargés de cette mission. La licence d'importation est valable pour le seul pays pour lequel elle a été accordée et pour une durée de 90 jours. En 1932, un essai fut fait par le Gouvernement essai consistant à confier la gestion des contingents aux pays étrangers intéressés. Notre Gouvernement ne distribuait plus de licences d'importation, mais les Etats étrangers donnaient des permis d'exportation en France.

Ce procédé avait été adopté dès 1932 pour apaiser les réactions possibles contre le développement des contingents en France, en outre l'Administration française se voyait sans aucun regret débarrassée de cette lourde tâche. On s'aperçut assez vite cependant des dangers graves qui en découlaient car, au mépris d'engagements pris, les Etats étrangers avaient détourné les courants commerciaux et les prix offerts à nos importateurs étaient supérieurs aux prix mondiaux : nos importateurs étant dans l'obligation de passer leurs commandes aux pays bénéficiaires des contingents se trouvaient donc gravement lésés. Devant ces inconvénients notre Gouvernement à la fin de 1933, décida la suppression de ce régime. Désormais, à part quelques produits industriels l'étranger n'a plus la gestion de nos contingents.

Mais, en supprimant ce système on conférait aux anciens importateurs français un véritable monopole puisqu'ils étaient seuls à pouvoir importer des produits contingentés. Notre Gouvernement essaya bien de sup-

primer ce monopole de fait par la mise en adjudication des licences d'importation, mais ce projet souleva de telles critiques qu'il fut rapidement abandonné. Il fallait trouver autre chose : un arrêté du 12 janvier 1934 autorise « des groupements nationaux, organisés en vue « de l'achat en commun, et réunissant des commerçants « ou coopératives patentés qui mettent la marchandise « directement à la disposition du consommateur » à demander des licences d'importation.

En spécifiant les groupements nationaux, le Gouvernement a limité le nombre des postulants, tout en supprimant le monopole des anciens importateurs, mais peut-être en a-t-il créé un nouveau au profit des collectivités.

Avant d'avoir pris ces nouvelles mesures le Gouvernement avait du reste frappé les bénéficiaires des importateurs, en créant le 28 février 1933 une taxe sur les licences d'importation, taxe qui est en quelque sorte une surimposition des bénéfices. Elle avait l'avantage de procurer des ressources supplémentaires au Trésor, et augmentait indirectement la protection de notre marché. On doit toutefois noter que cette taxe ne frappe pas les licences concernant les produits industriels.

§ 5. — EXAMEN CRITIQUE

Il nous reste maintenant à faire une étude critique du système pris dans son ensemble. Ce procédé du contingentement a recueilli des défenseurs et des détracteurs également passionnés. Nous allons essayer, dans les quelques pages qui vont suivre de synthétiser leurs arguments.

Nous examinerons d'abord le contingentement dans ses rapports avec l'économie française, puis ses répercussions internationales. Le contingentement a été instauré pour défendre notre marché que les droits de douane se révélaient insuffisants à protéger. Mais, si cette protection fut le motif principal les partisans des contingents n'ont pas eu seulement en vue ce but unique, ils espèrent « sauver l'avenir en disciplinant et en organisant notre marché » : ils leur confèrent donc, un caractère non seulement défensif mais aussi constructif. Par le rapprochement des producteurs obligés de se concerter et de s'entendre avant d'engager des commandes à l'étranger, le contingentement devrait aboutir à une organisation plus rationnelle du marché. Tels sont les deux avantages du contingentement : la protection et l'organisation du marché.

Voyons maintenant ses inconvénients. La politique du contingentement par les possibilités de fraudes et d'abus qu'elle présente, peut ouvrir la porte à des pratiques regrettables, nous irions jusqu'à dire malhonnêtes, et peut devenir de ce fait un agent de corruption et de démoralisation : tout en s'efforçant de limiter au maximum les éventualités de fraude le Gouvernement s'est souvent heurté à des impossibilités pratiques. De plus la fixation du contingent global vu la difficulté que son calcul même approximatif présente, risque souvent de ne pas correspondre aux besoins du marché. Si ce contingent est trop étroit, on risque de voir se produire une hausse des prix, due à la diminution de l'offre, alors qu'inversement, un quota trop large risquera de les faire tomber. Nous touchons là un problème très délicat : l'incidence des contingents sur les prix.

On avait reproché aux droits de douane de faire

monter les prix, et, lorsque les contingents furent institués, leurs défenseurs invoquèrent en leur faveur, leur faible répercussion sur les prix : en est-il toujours ainsi ? Non car, si l'action des contingents sur les prix a été très diverse, dans de nombreux cas elle fut très sensible.

On peut envisager en effet, que le contingent amène une baisse des prix : cette hypothèse peut paraître paradoxale, mais pour la voir se réaliser il suffit de prendre un produit dont la surproduction vient non seulement de l'abondance des importations, mais également du niveau élevé de la production nationale. Si, dans de telles conditions vous arrêtez l'importation de ce produit vous diminuerez l'offre de ce dernier, mais une surproduction peut subsister sur le marché national : cette surproduction vous diront certains ne peut dans ce cas n'être que temporaire. Malheureusement elle peut fort bien durer, car l'institution des contingents en France a amené des mesures de restriction pour nos débouchés extérieurs, et il peut nous être très difficile, parfois impossible d'augmenter nos exportations.

Nous voyons ainsi par quel mécanisme, un peu compliqué sans doute, mais logique, nous pouvons voir les contingents amener indirectement une baisse des prix : nous verrons du reste dans un chapitre ultérieur, que cette hypothèse n'est pas restée seulement théorique. Ce cas pourtant présente un caractère exceptionnel, et dans la généralité le contingent provoque une hausse des prix. Mais, pour la clarté de l'exposé, nous devons encore ici introduire des distinctions.

En premier lieu, le contingent ne semble pas devoir amener une hausse permanente. Seuls, certains produits qui exigent une revalorisation peuvent voir leurs prix

monter, et se maintenir en hausse sous l'influence des contingents : dans ce cas, l'insuffisance volontaire du contingent global amène une hausse des prix à laquelle le maintien d'un quota restreint donne un caractère permanent. Mais, dans la majorité des cas, nous constatons que le contingent n'amène qu'une hausse temporaire.

Celle-ci peut venir de deux causes : l'insuffisance du quota, involontaire cette fois, ou la lenteur et l'irrégularité des opérations administratives dans la distribution des licences d'importation. Cette dernière cause semble aujourd'hui devoir être éliminée mais au début des contingents, elle n'en fut pas moins un important facteur de trouble. La première raisons au contraire subsiste encore malgré les progrès accomplis dans la connaissance du marché national ; il semble du reste impossible, dans l'état actuel de la technique économique, de l'éliminer complètement.

Entre les deux espèces d'incidence que nous venons d'envisager, il peut encore se trouver une situation intermédiaire dans laquelle le contingentement a pour effet d'arrêter la chute des cours, et de stabiliser les prix. Cette cristallisation des prix doit du reste être considérée comme l'action normale du contingentement : mais nous venons de voir rapidement qu'elle n'est pas la seule. Nous pouvons ainsi juger quelle part de vérité il faut attribuer au reproche adressé aux contingents en ce qui concerne leur action sur les prix.

Cette action ne fut pas du reste la seule critique adressée au système. Pour certains économistes libéraux, le contingentement serait néfaste par l'étatisation du commerce extérieur que presque fatalement, il amène avec lui. Si, cette tendance n'est pas toujours sans pré-

senter parfois de sérieux inconvénients, le danger n'en n'est pas encore apparu en France, où le Gouvernement s'est toujours refusé jusqu'ici à orienter arbitrairement nos courants commerciaux selon les nuances politiques des différents pays. D'autre part, on a reproché aux contingents d'aboutir à un isolement économique de notre marché, isolement dangereux par son caractère trop absolu : c'est précisément le but recherché par notre Gouvernement dans sa politique de soutien des prix, et d'ailleurs toute mesure de protection aurait eu un résultat identique. Si on peut déplorer l'état d'esprit autarcique qui anime trop de gouvernements à l'heure actuelle, le contingentement n'en est que la conséquence et nullement la cause.

Nous terminerons en examinant les répercussions internationales de la politique du contingentement. Il était inévitable que des mesures aussi brutales que les contingents entraînent de la part des pays qui avaient à les subir des représailles. Nous verrons ces réactions lorsque nous étudierons les résultats de notre politique commerciale.

Certains prétendent, au contraire, que les contingents par l'obligation de s'entendre qu'ils imposent aux producteurs s'ils ne veulent pas aller à la ruine, facilitent les cartels internationaux. Si, quelques accords furent signés dans cet esprit, il paraît néanmoins un peu prématuré d'en conclure sur cette base à la possibilité d'une union européenne que certains entrevoient déjà.

Si, nous recherchons les conséquences plus profondes du contingentement, nous constatons qu'un sérieux inconvénient peut résulter de la cristallisation des échanges, et ici nous devons rendre hommage à M. Jacques Rueff, pour avoir dès 1932, attiré l'attention du Gou-

vernement sur ce point particulier. Le contingentement en bloquant les échanges empêche l'adaptation des balances commerciales : or, cette adaptation est un point vital pour un pays. Si la France a pu se permettre, tout au moins jusqu'à ces derniers temps, d'avoir une balance commerciale déficitaire elle l'a dû à l'excédent de notre balance des comptes.

Mais, supposons ce qui semble arriver actuellement que cet excédent diminue : normalement, afin de maintenir l'équilibre des paiements le déficit de la balance commerciale devrait diminuer ; malheureusement, les contingents en bloquant les échanges internationaux, empêchent cette adaptation, et l'équilibre des échanges est rompu d'où l'obligation de payer les dettes par une exportation de devises ou d'or et, pour peu que la situation monétaire soit déjà instable, cette sortie des réserves, risque d'amener une crise monétaire que tout Gouvernement s'efforcera d'enrayer en contrôlant la sortie des devises : voici pourquoi en France en ce moment on parle beaucoup du contrôle des changes.

Il nous faut maintenant conclure, et dire quelques mots de l'avenir du contingentement. Cette étude, malgré sa brièveté, nous a permis de voir que le contingentement a profondément évolué depuis ses débuts : après avoir passé par différents stades successifs, il semble avoir atteint maintenant un caractère définitif. Il n'est plus question de procédé temporaire, destiné à parer à une situation accidentelle, les trois considérations suivantes permettront de juger le chemin parcouru : Désormais le contingentement est communément admis dans les traités de commerce, et cette remarque se trouve encore renforcée par des consolidations de contingents. Chaque fois, que l'on pense à protéger un produit

on crée un contingent donc procédé devenu le plus courant.

Enfin, au point de vue fiscal, le Trésor considère maintenant comme une ressource tout à fait normale le produit de la taxe sur les licences d'importation. Ces trois remarques suffiront à montrer que le contingentement n'est pas près de disparaître. Cette évolution semble marquer les progrès de l'interventionnisme dans le domaine du commerce extérieur : le contingentement contribue en effet à développer notre politique commerciale dans le sens de l'économie dirigée.

Est-ce un bien, est-ce un mal ? Il nous paraît difficile d'y répondre d'une façon absolue : l'outil est forgé, la manière dont on s'en servira dépendra des hommes chargés de son usage : aussi, laissons-nous la question sans réponse laissant aux faits le soin d'en fournir une.

CHAPITRE V

LA POLITIQUE DES TRANSFERTS DE CAPITAUX

§ 1. — EXAMEN THÉORIQUE

Au cours de notre étude sur les contingents nous avons eu l'occasion d'effleurer l'une des plus importantes causes de trouble de l'économie internationale : les contingentements en bloquant les échanges, rendent particulièrement difficiles les paiements internationaux. Si le problème des transferts de capitaux est un des points noirs de l'économie actuelle, il ne faut pas en conclure, qu'avant le début de la crise le problème ne s'était pas déjà posé. Pendant la guerre, les besoins énormes de la France avaient obligé notre Gouvernement à étudier les divers modes de paiement possibles pour les marchandises que nous achetions à l'étranger : un véritable contrôle des changes fonctionnait déjà, empêchant les sorties de capitaux.

Après la guerre, ce contrôle fut supprimé mais deux graves problèmes se posèrent alors : d'une part, l'Allemagne devait nous payer une somme importante au titre

des réparations, d'autre part la France devait rembourser à la Grande-Bretagne et surtout aux Etats-Unis les dettes contractées pendant la période des hostilités. Ces problèmes ne furent solutionnés (si l'on peut dire) qu'en 1932, lorsque l'Allemagne décida de ne plus rien verser, et que la France sur une pression du Parlement ne fit pas face à l'échéance du 15 décembre 1932, concernant nos dettes américaines.

Si nous avons relaté brièvement ces faits c'est pour bien montrer que le problème des transferts se posait déjà bien avant la crise actuelle, et que les difficultés financières que ces paiements amenèrent furent une des causes des moratoires successifs auxquels impuissant à y parer, le monde allait assister.

Au mois de juin 1931, le Président Hoover lançait au monde son fameux moratoire, par lequel il proposait de suspendre pour un an tous les paiements internationaux. Le Président des Etats-Unis espérait que ce laps de temps suffirait à assainir la situation financière internationale : malheureusement l'avenir devait lui prouver son erreur. Après avoir abusé de la faculté d'emprunter, de nombreux pays se voyaient dans l'obligation d'instaurer le contrôle des changes, d'où des difficultés de plus en plus grandes pour le règlement de nos exportations. Certains pays refusèrent même, pendant des crises financières particulièrement aiguës, de faire tout paiement à l'extérieur.

Devant un tel état de choses, notre commerce ne pouvait que périlcliter : si, l'on voulait maintenir notre faible courant d'exportations, une intervention urgente s'imposait et, seul l'Etat avait l'autorité suffisante pour la tenter. Deux systèmes furent mis en avant : le troc international et les clearings.

Le premier système proposait l'organisation de chambres de compensation groupant des industriels, des banquiers, et différents organismes intéressés, dont le but était la recherche des trocs de marchandises afin de créer des courants d'échanges stables. Ce système tendait donc, et à ranimer le marché international en se substituant momentanément au crédit-or engourdi, et à établir de nation à nation des échanges compensés de façon à rendre l'économie internationale moins sensible à des crises locales. Le troc, bien que manquant de souplesse, présentait l'avantage malgré la crise du crédit et les monnaies gelées, de permettre un courant d'échanges commerciaux. Ce procédé, qui, dans une certaine économie aurait pu être applicable, présentait trop de points faibles pour devenir réellement un facteur important de redressement.

Le troc est, en effet, une forme d'échange qui se rencontre dans une économie primitive, applicable à des cas relativement simples. Mais, actuellement, la multiplicité des produits et une habitude séculaire de la monnaie, rendaient pratiquement impossible l'organisation du troc international. Aussi, ce procédé resta-t-il surtout théorique, et ne fut-il jamais appliqué sur une grande échelle dans les rapports de la France avec les pays étrangers.

Au procédé consistant à compenser les marchandises par des marchandises on préféra, avec juste raison, le système comprenant une compensation des paiements, plus connu sous le nom d'accords de clearing.

Ce système, que nous allons maintenant étudier, a joué un rôle important dans la politique commerciale française. Avant d'en examiner l'évolution, nous voudrions tout d'abord préciser sa structure. On distingue

généralement trois sortes de clearings : le clearing unilatéral, le clearing bilatéral et le clearing multilatéral. De cette classification qui semble annoncer une vaste étude des accords de paiements, nous n'envisagerons que le clearing bilatéral, car le clearing unilatéral est venu se fondre en lui, et le clearing multilatéral est demeuré une conception théorique sans application pratique. Le clearing bilatéral constitue la solution théorique simple d'un problème pratique difficile. Nos exportateurs, nous l'avons dit, avaient des difficultés à se faire payer : il suffisait de bloquer les paiements effectués pour nos importateurs et de régler au moyen des fonds réservés, nos exportations restées impayées. Tout transfert monétaire était ainsi évité entre les pays. Mais, si la théorie apparaît simple et séduisante la pratique réservait de sérieuses difficultés.

Pour que le fonctionnement d'un clearing soit parfait, il est indispensable que la balance commerciale entre les deux pays soit au point d'équilibre, et qu'aucun paiement arriéré ne vienne troubler l'économie du système. Or, comme bien l'on pense, dans la pratique ces deux conditions ne se rencontrent pour ainsi dire jamais : la balance des échanges entre deux pays peut être parfaitement admise en théorie, mais, pratiquement, cela suppose de telles conditions, que cet équilibre est en somme irréalisable.

D'autre part, les clearings furent institués dans le but d'assurer le paiement de nos exportations : il est logique d'en déduire, qu'au moment de cette institution, beaucoup de paiements étaient en retard ; nous pouvons donc admettre qu'il y a toujours déséquilibre entre les ressources et les charges d'une caisse de compensation, et que, du fait de ce déséquilibre, les exportateurs ne

pourront être payés par la caisse, qu'après un délai plus ou moins long.

A cette difficulté, vient s'ajouter celle résultant de l'ordre des paiements. Va-t-on payer d'abord les créances arriérées ? Mais alors les autres en souffriront. Une autre difficulté survient avec la question des changes. Une opération de compensation aboutit forcément à la conversion de la monnaie française en monnaie étrangère ou inversement : à quel taux fera-t-on cette opération ?

Ici, de nombreuses solutions peuvent être adoptées. On peut prendre la parité or des deux monnaies ou le cours officiel des changes, ou le cours moyen du jour à une Bourse déterminée, ou encore un taux conventionnellement arrêté. Tous ces systèmes se réduisent d'ailleurs à deux modes généraux, dont ils ne sont que des modalités. Le premier de ces modes consiste à tenir compte de la valeur effective de la monnaie du pays qui a des difficultés de paiement, le second à ne pas en faire état. Avec le premier de ces modes, nous courons le risque des variations possibles du change, avec le second, nous favorisons la fraude si le taux adopté ne correspond pas au taux effectif.

Enfin, le système du clearing ne peut fonctionner normalement que si tous ceux qui sont en relation avec le pays co-signataire de l'accord se plient aux formalités du clearing. Or, pour les importateurs, le système ne présente guère que des inconvénients : les formalités imposées leur apportent une gêne certaine dans leurs affaires, aussi s'efforcent-ils souvent d'éviter l'intermédiaire de la caisse de compensation, les moyens du reste ne leur manquent pas. Mais alors, un risque grave pour le fonctionnement du système, apparaît immé-

diatement car, si les importateurs ne s'adressent plus à l'Office les ressources de ce dernier n'existent plus.

§ 2. — SOLUTIONS PRATIQUES

Après avoir ainsi présenté très sommairement la théorie proprement dite des clearings, voyons quelles ont été les solutions pratiques données en France, aux difficultés que soulève leur application sur le plan international. Nous ne trouvons pas un type bien défini d'accord de clearing : la mise en application de la théorie se révèle conditionnée par une série de facteurs politiques et économiques, dont la diversité rend difficile l'adoption d'un type général. Cependant, de la multitude de ces accords on peut arriver à extraire certains principes, dont la constance peut être admise comme suffisante pour nous permettre d'en déduire la politique française des clearings.

La charte de la compensation en France se trouve dans l'arrêté ministériel du 15 février 1932 ; comme pour les contingentements, la légalité de ce décret a été mise en doute. Cependant l'article 17 du Décret du 26 septembre 1926 que nous avons déjà rencontré dans le chapitre précédent, mais que nous croyons bon de rappeler ici pour mémoire, donne au Gouvernement toute latitude pour « prendre d'urgence, dans les cas où les mesures arrêtées par des pays étrangers sont de nature à entraver le commerce français, toutes dispositions appropriées aux circonstances » : ce texte nous semble fournir une base suffisamment solide. L'arrêté du 15 février 1932 fut utilisé comme base dans les négociations des accords ultérieurs : il organisait un Office de

compensation, fonctionnant sous le contrôle de la Chambre de Commerce de Paris : ce choix, comme organisme de contrôle, paraissait très heureux, la Chambre de Commerce étant en effet en rapports directs avec les différents intéressés ; un moment la Banque de France avait été proposée mais cette solution n'avait pas été retenue.

Nous avons vu, dans notre examen théorique du clearing que les importateurs n'avaient pas d'avantages personnels à passer par son intermédiaire pour le règlement de leurs achats au dehors ; mais alors, le Gouvernement français, qui se refusait à admettre une politique de police des devises se trouvait dans l'obligation de parer aux fuites possibles, s'il voulait donner au système instauré les moyens d'existence indispensables à son fonctionnement. Avant même l'institution des clearings, un décret du 3 septembre 1931 avait prévu le contrôle des importations venant des pays qui gelaient les créances françaises ; ce contrôle s'exerçait par une autorisation d'importation donnée par l'administration des douanes. Lorsque l'Office de compensation fut créé, il devint facile d'adapter ce décret aux besoins de la cause : désormais, les autorisations d'importation ne furent délivrées que sur présentation d'une déclaration de l'importateur, visée par l'Office de compensation ; cette déclaration contenait l'engagement de passer par l'intermédiaire de l'Office, on espérait ainsi décourager les fraudeurs.

Mais ce n'était pas le seul problème. La position créditrice de la France avec certains pays devait, en augmentant les retards dans les paiements, rendre la position de l'Office souvent très difficile. Ce dernier avait, en effet, à faire face à deux sortes de créances :

celle du compte A qui comprenait les créances venues à échéance depuis la mise en vigueur du système des clearings, et celles comprises dans le compte B toutes créances arriérées dont le règlement n'avait pu être encore obtenu. Ces dernières créances alourdissaient singulièrement la position de l'Office et leur poids pèsera sur lui jusqu'à la fin des clearings.

Ces retards dans les paiements risquant, en s'augmentant, de rendre très dangereuse la situation des exportateurs, le Gouvernement s'en émut et tenta une mobilisation des créances.

De nombreux procédés furent proposés : deux seulement furent retenus. Le premier consiste en un virement de comptes sur les livres de l'Office, mais, il fut vite reconnu que l'application des règles du droit civil ne permettaient pas de résorber les retards, bien au contraire. On se tourna alors vers l'escompte par un organisme bancaire, procédure qui dut sa réussite à l'insistance de la Chambre de Commerce de Paris. Les risques de l'opération furent réduits au minimum pour satisfaire le besoin de garantie des banques. Les récépissés ne furent délivrés aux exportateurs qu'après l'avis de l'organe de compensation étranger indiquant qu'il avait reçu les fonds du débiteur : ainsi, le récépissé repose sur une somme existante couverte par les accords entre les deux pays.

Son transfert en francs dépend alors uniquement des disponibilités de l'Office français : ce qui constitue un gros inconvénient, car l'échéance des créances, solidaire des ressources de l'Office français, se trouvait indéterminée. La Banque de France accepta pourtant d'escompter ces effets, sous condition qu'à chaque effet mobilisé soit joint le récépissé correspondant ; cette enten-

te permit dans une certaine mesure la mobilisation des créances.

Pour les créances arriérées, figurant au compte B, la plupart des accords prévoyaient que, sur le montant des sommes encaissées au titre des importations, un certain pourcentage serait affecté à leur règlement ; d'autres accords prévoyaient la mise à la disposition de la Banque Nationale d'une certaine somme. Enfin, dans l'accord avec l'Allemagne du 28 juillet 1934, un prélèvement affecté au service des emprunts Dawes et Young était prévu.

Si la nécessité de telles dispositions ne saurait être contesté, il est permis tout au moins, de déplorer le retard qu'elles ajoutaient aux règlements des créances commerciales du compte A. Nous verrons par la suite que, malgré tous ces efforts, la liquidation du compte B ne put être effectuée et cet échec devint une des principales causes de la chute des clearings.

La question des changes, nous l'avons indiqué, posait un des problèmes les plus complexes auxquels se heurtaient les clearings. Nous constatons la fixation d'un taux conventionnel dans un certain nombre d'accords, en particulier avec la Bulgarie, le Chili, la Hongrie et la Lettonie. Dans les accords franco-bulgares et franco-hongrois le taux du change fut fixé à la parité légale or.

Mais, le moins que l'on puisse dire de cette solution, est qu'elle est assez bizarre car l'étalon or ne subsistant que fictivement dans ces pays, la valeur réelle du change se trouve être inférieure à la valeur légale ; par suite, les opérations du clearing sont basées sur un cours trop élevé. Nous retrouvons à peu près le même inconvénient dans l'accord avec le Chili : le change, dans cette convention, est fixé par la Banque Nationale Chilien-

ne qui, pour ne pas déprécier sa monnaie choisit un taux de change supérieur au taux réel.

A côté de ces procédés, qui présentent tous de graves inconvénients, nous trouvons le second système consistant à adopter le cours effectif du change ; mais, en raison des variations incessantes de ce dernier, il faut alors prévoir la question du risque du change. Là, force nous est de reconnaître que les accords n'en parlent pas ; M. le Professeur Niboyet justifie ainsi ce silence : « La valeur libératoire du paiement et le moment où elle se produit demeurent totalement en dehors des accords de compensation : c'est le contrat de vente et la loi qui le régit, qui seuls peuvent en décider ». Le seul accord, qui ait prévu la question, est l'accord avec l'Autriche du 16 avril 1932 : il contient une clause prévoyant que l'importateur autrichien ne sera libéré de sa dette qu'après la réception de l'avis de la Banque Nationale Autrichienne à l'Office de compensation.

Si cette clause a été stipulée dans cet accord, on peut en déduire qu'elle déroge au droit commun, sinon elle n'avait aucune raison d'y figurer : par suite, nous admettrons que le caractère libératoire du paiement est valable en règle générale, ce qui aboutit à mettre le risque du change à la charge du créancier.

Sur la question des marchandises en transit, le doute ne subsiste pas, car l'article 8 de l'arrêté du 15 février 1932 pose que les règlements ne pourront être effectués par l'Office National de compensation qu'aux exportateurs de marchandises d'origine française : donc, toute marchandise en transit ne peut donner lieu à compensation, si ce n'est à la compensation privée. Comment dès lors, pour obtenir le bénéfice de la compensation,

faire la preuve de l'origine ? Sur ce point, le texte gouvernemental n'est pas très strict, et la pratique a admis que la production de factures, visées par les Chambres de commerce, suffisait à prouver la nationalité française des marchandises.

Devant les nombreuses fuites dont on entrevoyait la possibilité, on établit un contrôle garanti par un assez grand nombre de formalités, variables du reste suivant qu'il s'agit d'importateurs ou d'exportateurs. Pour les premiers, on exige une déclaration en cinq exemplaires sur des formules fournies par les Chambres de commerce ; en outre, la consignation d'une somme représentant 10 % de la valeur déclarée est exigée ; ce versement, qui a subi l'assaut de nombreuses critiques, joue le rôle de dépôt de garantie. Devant la gêne que créait souvent cette consignation, sa suppression a été prévue, après accord avec l'Office de compensation, lequel est toujours libre de refuser l'autorisation sollicitée. En ce qui concerne les exportateurs français, ils ne sont pas légalement obligés de passer par l'intermédiaire de l'Office, mais pratiquement ils recherchent presque toujours la sécurité qu'il donne pour la récupération de leurs créances. Si pourtant, ils ont des moyens d'action sur leurs débiteurs leur intérêt est d'éviter l'Office et ses formalités, lesquelles se résument d'ailleurs à une déclaration d'exportation, et à la preuve de la réalité de l'opération et de la nationalité des marchandises. Bien que ce système ait été critiqué par les intéressés, il faut néanmoins reconnaître qu'il représente un contrôle nécessaire et qui, à notre avis, s'est montré suffisamment efficace.

Voyons maintenant l'attitude des pouvoirs publics

à l'égard de la compensation privée. Les solutions libérales ayant toujours prévalu en France, nous ne devons pas nous étonner de trouver dans nos accords de compensation une clause, devenue de style, qui admet la compensation privée à côté de la compensation officielle. Seul, l'accord avec l'Allemagne l'avait formellement exclue. D'ailleurs, en insérant cette clause, les accords ne faisaient que consacrer une situation pratiquée depuis le début des restrictions sur les devises : il ne nous semble pas que la solution de la compensation privée, admise en marge de l'officielle, ait été des plus heureuses.

Cette liberté a été donnée avec l'espoir tacite que les difficultés de sa mise en application arrêteraient les intéressés, et les inciteraient à se servir de l'organe officiel mis à leur disposition par le Gouvernement. Mais, si ce raisonnement s'est montré juste jusqu'à un certain point, il n'avait pas prévu l'apparition de spécialistes qui, moyennant la perception d'un certain pourcentage, rendraient la compensation beaucoup plus facile, et par suite arriveraient à lui donner un développement imprévisible : malheureusement c'est ce qui se produisit.

On assista alors à la formation d'un véritable marché, où les partenaires éventuels pouvaient se rencontrer : il en résulta une concurrence dangereuse pour l'Office de compensation, car, non seulement les intéressés n'avaient pas de formalités à remplir, mais encore les paiements étaient effectués bien plus rapidement que par les voies officielles : l'abandon d'une partie de leur créance, entre les mains de l'intermédiaire, n'annihilait pas les deux avantages que nous venons de citer.

§ 3. — LA CRITIQUE DES CLEARINGS

Après avoir étudié la politique des pouvoirs publics, à l'égard des clearings, nous allons faire un examen critique de ces accords, en essayant d'en faire ressortir les principaux avantages et inconvénients. Ces accords soulevèrent une controverse extrêmement véhémente et, si certains partisans du système le défendirent avec ardeur, les critiques ne lui furent pas ménagées. Qu'il nous soit permis de regretter, en passant, que la Société des Nations, dans une enquête sur les accords de compensation, ne se soit livrée qu'à un sérieux réquisitoire contre ce système : réquisitoire trop sévère, à notre avis, et qui constitue une critique uniquement négative, sans aucun effort constructif.

Bien que les auteurs se montrent, en général, assez réservés sur les avantages des accords de compensation, nous allons pourtant essayer d'en mettre quelques-uns en relief. Il nous paraît utile de rappeler ici quelques données fondamentales du problème. Au moment de l'apparition des clearings, les restrictions sur les devises, poussées par certains pays jusqu'au moratoire des transferts, avaient à peu près suspendu toutes possibilités de paiements avec les pays qui avaient cru devoir prendre de telles mesures : la réaction, sur le commerce international, ne se fit pas attendre et une brusque contraction s'ensuivit.

Sous peine d'arrêt complet du commerce avec ces pays, une solution devait intervenir : c'est alors que l'on fit appel à la compensation des paiements. Dire que celle-ci a permis de rétablir les échanges internationaux au niveau où ils se trouvaient avant 1930 serait fortement exagéré. Pourtant, leur action a facilité la

continuation de nos échanges, sans doute à une cadence assez ralentie, mais enfin permettant à nos exportateurs de travailler, tout en ayant la certitude d'être payés, avec les pays ayant instauré le contrôle des changes : sans les clearings, la situation eût été sans doute bien plus mauvaise.

En outre, l'institution des clearings a également eu comme conséquence, de nous procurer d'autres facilités d'exportations en entraînant la diminution, parfois même, mais rarement, la disparition complète de nombreux obstacles. Dans un ouvrage récent sur cette question des clearings, nous relevons ce passage qui nous montre bien comment cette influence peut se produire :

« Lorsque des mesures restrictives des importations
« telles que les contingentements, les tarifs douaniers,
« ou l'interdiction totale d'importer certains produits
« sont établies dans le but exclusif de défendre la sta-
« bilité monétaire, elles perdent toute utilité du fait de
« l'établissement d'un système de clearing ».

En effet, particulièrement en Europe Centrale, de nombreux pays avaient institué des restrictions aux importations dans le seul but, non de protéger leur marché national, mais d'empêcher des transferts de fonds qui, par leur répétition, auraient pu conduire à des troubles monétaires. Le système de compensation, établi entre eux et la France leur permettait d'importer de nombreux produits français, sans avoir à effectuer ces transferts redoutés. Ainsi, le poids des opérations commerciales sur les changes était supprimé, et toute une série de barrières douanières, se trouvaient sans utilité : leur suppression entraînait pour notre exportation une augmentation nullement négligeable de débouchés.

On a, également en faveur du clearing, indiqué qu'il

tend à équilibrer la balance commerciale entre les deux pays qui le pratiquent. En effet, quand il existe un solde entre les deux contractants, le fonctionnement du clearing se trouve gêné par l'accumulation de ces soldes dont le transfert est toujours difficile à réaliser. L'office, qui bénéficie d'un solde créditeur, a à sa disposition une somme importante, dont il ne peut faire usage et, par contre, l'Office qui est frappé d'un solde débiteur, se trouve, faute de liquidités suffisantes, dans une mauvaise situation financière qui ne lui permet plus de satisfaire aux demandes de remboursements.

Devant ce déséquilibre, source de nombreux inconvénients, deux solutions peuvent être prévues : ou le pays ayant le solde créditeur diminuera ses exportations, fait assez rare, ou le pays ayant le solde débiteur augmentera ses exportations. Dans la pratique, on constate que seul ce dernier procédé fut employé, et ce fut du reste ce qui a permis de dire que les accords de compensation aboutissaient à un équilibre de la balance commerciale au niveau des échanges le plus élevé.

En réalité, cette tendance à l'équilibre n'est pas un phénomène purement volontaire, comme le soutiennent certains : la meilleure preuve, à cet égard, est que souvent, lorsque l'équilibre est réalisé, le fonctionnement du clearing est rendu très difficile. C'est pour cette raison que, dans certains de nos accords, nous rencontrons des mesures contre la réalisation possible de cette égalité des échanges. Cette tendance à l'équilibre trouve une explication psychologique : les exportations du pays débiteur augmenteront du fait que leur paiement se trouve assuré par le fonctionnement du clearing : il est donc normal, dans ces conditions, que l'équilibre se réalise au niveau des échanges le plus élevé.

En pratique, d'ailleurs, d'autres facteurs entrent en jeu pour contrecarrer cette tendance à l'égalité. Les barrières peuvent fort bien ne pas avoir totalement disparu, et les contingentements, par exemple, viendront empêcher ce développement des exportations.

Un autre avantage procuré par le clearing est la suppression du dumping, aussi bien sur les marchandises que sur les changes. En effet, chaque pays, lorsqu'il a passé de tels accords, a intérêt à obtenir une équivalence entre les importations et les exportations : le dumping aurait pour résultat de multiplier son exportation, donc de lui conférer un solde créditeur : mais, comme conséquence, le solde de son partenaire se trouvant débiteur, le pouvoir d'achat des clients des pays pratiquant le dumping se trouve ainsi considérablement réduit ; le pays en question n'a donc aucun intérêt à pratiquer le dumping des marchandises. Quant au dumping sur les changes, il devient, du fait même du clearing, aussi dangereux qu'inefficace.

On a soutenu également, que les clearings facilitaient le règlement de toutes les dettes extérieures arriérées. Si nous prenons les rapports avec l'Allemagne par exemple, nous constatons, qu'en prévoyant une balance créditrice en faveur de l'Allemagne, la France facilite le recouvrement de ses créances arriérées ; le solde créditeur de l'Office allemand permettra en effet d'effectuer les transferts nécessaires. De nombreuses créances françaises furent dégelées de cette façon. Enfin, on peut invoquer en faveur des clearings un dernier avantage qui, malgré son caractère purement moral, peut, dans ses conséquences pratiques présenter une grande importance. Ce système peut arriver à démontrer aux Gouvernements la nécessité, pour un pays créditeur, d'avoir

une balance commerciale déficitaire : il est vrai, comme nous l'avons signalé précédemment, qu'à l'heure actuelle en France, la croissance de nos déficits commerciaux est devenue singulièrement inquiétante.

Nous voyons ainsi, que le principal avantage des clearings est de fournir des moyens de paiement qui, en évitant des transferts de fonds, rendent possibles les continuations de rapports commerciaux avec les pays ayant institué le contrôle des devises.

Voyons maintenant les critiques que l'on peut formuler contre les clearings. Les partisans du libéralisme économique leur ont, dès le début, reproché d'aboutir à une canalisation des courants commerciaux, dans des limites strictement définies. Il est facile de répondre à cette critique, en montrant que le détournement des courants commerciaux de leurs tendances naturelles n'était pas une simple question de politique, mais bien une nécessité absolue si l'on voulait pouvoir continuer des échanges même très restreints. Le seul choix à faire, était l'abandon du commerce international, ou la direction artificielle des échanges : on ne peut vraiment faire grief à notre Gouvernement d'avoir opté pour la seconde de ces solutions.

Un autre reproche a été adressé au système lui-même qui, de par son application limitée à certains pays, porte un préjudice grave au commerce de ceux qui n'y sont pas parties.

Nous ferons, à cette critique, deux objections : si les accords de compensation causent de graves préjudices aux pays tiers, pourquoi ces derniers, à leur tour, ne passeraient-ils pas, eux aussi, des accords semblables qui rétabliraient l'équilibre. D'autre part, à chaque traité de commerce que notre pays a passé, nous avons ob-

tenu certains avantages au détriment des tiers ; tel est le but, du reste, de tous les traités dans la mesure où le permet le régime de la nation la plus favorisée.

Les adversaires du système ont aussi repris pour leur compte l'argument de la tendance à l'équilibre de la balance commerciale qui, comme nous l'avons vu, résulte de l'application des clearings mais, selon eux, cet équilibre se produirait au niveau inférieur des échanges. Nous sommes obligés de constater que, plus d'une fois, les résultats pratiques ont justifié cette critique, mais il est difficile de savoir la part exacte des clearings dans la diminution qui en résulte ; n'est-elle pas plutôt le résultat de la contraction générale des échanges internationaux.

Une autre critique plus directe du procédé, est sa tendance à l'augmentation des créances gelées. Cette tendance, qui au premier abord peut paraître un peu paradoxale, s'explique par l'accumulation possible des soldes non compensés. Mais, dans le cas de la France, le transfert du solde a presque toujours été en faveur des pays à monnaies faibles, et, sauf pour l'Allemagne, il ne présentait aucune difficulté sérieuse.

En résumé, toutes les critiques que nous venons de passer rapidement en revue ne nous semblent pas bien décisives et, pour nous, malgré leurs inconvénients, les avantages des clearings ont justifié leur création.

§ 4. — LA FAILLITE DU SYSTÈME

Il nous reste, pour en terminer avec l'étude des accords de compensation, à voir comment certaines causes, indépendantes des clearings, ont pu contrarier leur fonc-

tionnement au point d'amener la faillite du système. Si on examine le fonctionnement du clearing en France, on constate facilement que, à part certains défauts de détail que pouvait présenter le système français, il ne subsiste vraiment qu'un seul inconvénient qui, par sa gravité, nous amènera à la suppression des clearings : le retard dans les règlements. Sur ce point, aucune solution satisfaisante n'a été proposée, mais n'y avait-il vraiment rien à faire ? Nous voudrions ici rechercher seulement les origines du mal, sans résoudre le problème.

Il nous semble, que tous ces retards ont souvent des causes lointaines, venant de faits absolument indépendants du système, et dont l'influence néfaste semble avoir été longtemps méconnue.

Ce sont sur ces faits, que nous voudrions insister. Nous examinerons tout d'abord l'insuffisance des crédits accordés par les exportateurs à leurs clients étrangers. Nous savons tous, que le crédit n'a jamais été employé en France dans la mesure où on l'emploie à l'étranger : cette opération monétaire semble répugner à notre esprit, à notre formation commerciale. Le Français marque toujours une certaine résistance avant d'accorder à son débiteur des délais de paiement même restreints, à plus forte raison quand il traite avec un étranger. Le clearing franco-allemand, par exemple, a beaucoup souffert de cet état d'esprit car, si les exportateurs français ne consentaient à leurs acheteurs allemands que des délais souvent très limités, les exportateurs allemands au contraire, n'hésitaient pas à nous faire bénéficier de délais de paiement beaucoup plus longs ; aussi les résultats de cette différence de traitement ne tardèrent-ils pas à se manifester par un déséquilibre entre les ressources des Offices et leurs charges. La

Caisse de compensation allemande se voyait pourvue de ressources abondantes, car les importateurs allemands, devant payer très rapidement, les rentrées se faisaient sans retard.

De notre côté, par contre, nos importateurs ayant obtenu de larges délais, ne réglaient qu'au bout d'un certain temps, privant ainsi l'Office français de ressources qui lui eussent été fort nécessaires.

Aussi, dès l'origine, un manque de disponibilités de la caisse française imposa à nos exportateurs des retards plus ou moins longs dans le recouvrement de leurs créances. Contre cet inconvénient, il était malheureusement très difficile de lutter, on se heurtait en effet à une tradition profondément enracinée, qu'aucun règlement ni aucune loi n'auraient pu modifier. Notre Gouvernement, d'ailleurs, a toujours considéré la compensation comme un simple mode de paiement qui ne devait, en aucune manière, changer les pratiques commerciales en usage : dans ces conditions, nous ne pouvions espérer la réforme qui eut été nécessaire.

Nous avons vu, d'autre part, ce qu'avait été la politique commerciale française dans d'autres domaines ; il n'est pas excessif de dire qu'elle contrecarrait, dans une certaine mesure, le bon fonctionnement des clearings. Notre politique visait en effet, à réduire nos importations à un minimum indispensable, tout en développant le plus possible nos exportations : politique traditionnelle pour un Ministre du Commerce mais, dont le rappel ici est fort utile.

La situation était alors paradoxale car, d'un côté l'Etat essayait de sauver une partie de son commerce extérieur, en instituant le système des paiements par compensation, tandis que d'autre part, dans l'espoir de

sauver nos producteurs en leur réservant le marché national, il prenait des mesures détruisant les effets bien-faisants qu'auraient pu avoir les caisses de compensation. On ne pouvait à la fois obtenir, un équilibre des échanges, dans le but de faciliter la politique de compensation, et arriver à un excédent de la balance des comptes en réduisant toutes les importations : les deux buts étaient, en effet, diamétralement opposés.

Un exemple suffira, pour montrer tout le bien fondé de cette critique. Dans les rapports de la France avec les pays agricoles de l'Europe Centrale, en particulier la Roumanie et la Hongrie, le développement des contingents français a, à peu près, arrêté leurs exportations en France ; conséquence inévitable, les Offices de compensation ne purent effectuer leurs paiements qu'avec d'énormes retards, et notre commerce d'exportation fit ainsi les frais de la protection accordée à notre agriculture.

Mais alors que faire ? La réponse à cette question est réellement bien embarrassante, car, si la pratique de notre Gouvernement fut critiquable, on ne voit pas trop quelle solution préconiser. Certains systèmes, à tendances plus ou moins absolutistes furent bien proposés mais, en tenant compte des faits, on était contraint d'adopter une politique empirique qui, en parant aux dangers les plus sérieux, devait fatalement aboutir à des contradictions.

Les jours des clearings semblaient désormais comptés, car, plus la situation se prolongeait, plus l'opposition entre nos deux politiques devait amener de perturbations. De nombreux perfectionnements avaient bien été proposés, dans le but d'atténuer le plus possible les difficultés, de jour en jour plus gênantes. Nous nous

bornerons ici, sans entrer dans le détail, à énumérer les principales idées mises en avant.

Certains, en s'inspirant de l'accord du 5 septembre 1934, passé entre l'Union Belgo-Luxembourgeoise et l'Allemagne, avaient proposé la fixation d'un pourcentage entre les exportations et les importations : ce projet ne fut pas retenu. On indiqua aussi, l'élargissement du clearing sur le plan multilatéral qui revêtait deux formes : d'une part le clearing plurilatéral, dont l'application paraît fort difficile, d'autre part la compensation triangulaire des soldes qui aboutit à une surcompensation des soldes de clearing. Ce dernier procédé présenterait de grands avantages, mais n'a pas reçu encore d'application pratique.

Toutes ces tentatives restèrent vaines, et les fissures du système s'élargissaient tous les jours davantage. Prenons comme exemple l'accord avec l'Allemagne, qui nous paraît excellent comme contrat type, et ceci pour deux raisons : l'importance commerciale de l'Allemagne, et sa politique en matière de devises depuis longtemps soumises à un contrôle extrêmement strict. Lorsque l'Allemagne, une fois l'accord passé avec nous, se rendit compte qu'elle pouvait acheter des produits français sans avoir à les payer par des transferts de fonds, un résultat qui, au premier abord, semblait favoriser nos intérêts, ne se fit pas attendre : on put constater une augmentation assez considérable de nos exportations en Allemagne.

Au début, tout alla bien, puisque le clearing aboutissait à l'équilibre de nos échanges avec l'Allemagne, mais l'illusion ne fut que de courte durée, car la croissance même de ce courant devait amener un sérieux danger. L'Allemagne devait nous rembourser le compte

B du clearing, c'est-à-dire les créances arriérées. Pour le faire, sans effectuer de transferts de capitaux, il lui fallait exporter chez nous plus qu'elle n'importait. Il se serait ainsi créé, dans l'Office de compensation français, un solde créditeur en faveur de l'Allemagne, qui lui aurait servi à éteindre peu à peu ses anciennes dettes.

Malheureusement, les importateurs allemands, trop contents de pouvoir puiser chez nous toutes les marchandises dont ils avaient besoin, sans avoir à exporter de fonds, augmentèrent considérablement leurs achats en France. Dès lors, le clearing, au lieu de permettre le remboursement des dettes allemandes, ne fit que les augmenter : le compte B s'enflait très rapidement.

La liquidation du clearing s'imposait, elle fut décidée le 1^{er} août 1935, et dura jusqu'au 1^{er} août 1937, date à laquelle le clearing fut supprimé. Un autre accord, signé au début de juillet 1937, institue un nouveau système de paiements qui s'apparente à celui qui fonctionnait déjà entre l'Allemagne et la Belgique. Il rétablit les paiements directs d'acheteurs à vendeurs, sans avoir à passer par l'Office franco-allemand des paiements commerciaux. Les importateurs français de marchandises allemandes sont tenus, outre les formalités normales de la douane, de fournir une déclaration d'exportation allemande et un double de la facture indiquant l'échéance de la créance : pour le règlement, le transfert des fonds se fait par leur soin et sous leur responsabilité.

Quant aux exportations françaises en Allemagne, le paiement en est subordonné aux conditions formulées par l'article 6 de l'accord : « La cession des devises « nécessaires au paiement des marchandises françaises « sera, à l'échéance, effectué par la Reichsbank en ver-

« tu d'une autorisation de devises délivrée par l'Office
« de contrôle compétent sur production d'une copie de
« la facture visée par l'Office franco-allemand des paie-
« ments commerciaux. Cette facture, indiquera la posi-
« tion du tarif douanier allemand sous laquelle la mar-
« chandise qu'elle accompagne sera importée ».

Les autorisations de devises sont délivrées aux importateurs allemands, par les Offices de contrôle, dans la limite d'un contingent de paiement fixé chaque mois par deux commissions gouvernementales : ce contingent sera calculé, d'après le montant des devises françaises entrées en Allemagne dans le mois précédent ; toutes les opérations de compensation privée sont interdites. Ce système exclut la possibilité des arriérés commerciaux, par la limitation du contingent de paiement, et un amortissement mensuel est prévu pour les créances françaises non encore recouvrées : l'arriéré de deux cents millions est mobilisé par la Banque de France en attendant son remboursement.

Tel est le système qui est entré en vigueur le 1^{er} août 1937 et, quoiqu'il soit encore trop récent pour permettre de le juger, il semble devoir donner de bons résultats. Mais, si le problème des transferts avec l'Allemagne se trouvait à nouveau solutionné, avec nombre d'autres pays, par contre, il restait en suspens.

§ 5. — LE CONTRÔLE DES CHANGES

Devant les difficultés financières et monétaires que traverse notre pays, le contrôle des changes a été mis en avant par certains ; la gravité des conséquences qu'entraînerait son application nous oblige à faire une

analyse rapide du procédé. Le contrôle des changes comporte un ensemble de mesures qui se proposent, si on s'en tient au sens littéral de l'expression de contrôler les opérations en devises. Si, en théorie, on peut concevoir qu'un Gouvernement, épris de système, institue le contrôle des changes, dans la pratique une telle mesure n'a jamais été adoptée que sous la pression des circonstances, et ceci se comprend fort bien, quand on réfléchit aux difficultés et aux inconvénients qu'amène son application.

Si donc, il advient que l'on mette en avant le contrôle des changes, c'est qu'un problème de transferts se pose. Il faut pour cela que l'encaisse de l'institut d'émission ne soit plus jugée suffisante pour permettre le financement du déficit de la balance des comptes, ou que sa diminution soit jugée incompatible avec les besoins de la défense nationale. L'opération ne consiste pas simplement dans un contrôle passif : les baromètres les plus parfaits sont sans action sur les intempéries ; pour avoir un effet favorable sur l'équilibre économique d'un pays, le contrôle des changes doit s'accompagner d'une intervention active sur les échanges.

Nous pouvons donner trois objectifs à toute politique tendant à contrôler les changes. Le premier but cherché est de s'opposer à la spéculation vivant à accélérer l'accident monétaire, que le gouvernement garde toujours l'espoir d'éviter. Le second but, plus lointain celui-là, est de prendre les dispositions nécessaires pour conserver la richesse nationale à l'intérieur des frontières. Le dernier enfin, est la mise en application d'une série de mesures cherchant à ramener l'équilibre économique, dont l'instabilité a amené la nécessité d'un contrôle des changes.

A vrai dire la France a admis, dans une certaine mesure, ce contrôle : la création d'un fonds d'égalisation des changes, tout en ne présentant pas le caractère rigoureux du contrôle, tend cependant au même but, en exerçant une action sur l'arbitrage. Mais, le fonds d'égalisation peut présenter un grave défaut, lorsque les spéculations de l'arbitrage sont fondées sur un malaise dont la durée se prolonge car, s'il veut jouer son véritable rôle, il devra alors pouvoir disposer de ressources considérables. C'est, à l'heure actuelle, ce qui se passe en France ; les déficits de la balance des comptes deviennent trop lourds pour pouvoir être supportés par le fonds d'égalisation, voilà pourquoi on a été amené à parler du contrôle des changes. Par ce procédé on subordonne toute négociation de devises à une autorisation préalable, donnée après examen critique des besoins réels de l'intéressé, examen effectué par une commission des changes, où une codification de cas-types facilite l'instruction des dossiers et lui donne un certain automatisme.

Mais, pour être efficace, ce contrôle doit porter sur la totalité des opérations de change, d'où fermeture obligatoire des frontières : voyons ce que cette mesure implique. Toutes les exportations de capitaux, sous forme d'or, de billets ou de titres sont prohibées. La censure postale et le renforcement du contrôle douanier, entraînant la limitation de l'argent de poche laissé à la disposition des voyageurs, doivent être organisés sans oublier le contrôle, très difficile à exercer, des exportations par écritures bancaires.

Il est facile d'envisager la répercussion de pareilles mesures sur le commerce extérieur. Les exportateurs doivent déclarer leurs ventes, et un contrôle administra-

tif suit le rapatriement des devises qu'ils ont touchées en paiement. Mais il faut encore aller plus loin, car une entente entre les exportateurs français et les importateurs étrangers aboutirait vite, au moyen de factures de complaisance, à des fraudes dans le transfert des devises. Pour éviter ces fraudes, deux solutions sont possibles ; par l'établissement, soit du monopole des exportations supprimant toute relation directe entre les producteurs nationaux et les acheteurs étrangers, soit d'un contrôle des prix de revient et des prix de vente permettant d'éviter les doubles prix. Mais alors, que de discussions interminables à prévoir entre la douane et les exportateurs.

Si maintenant, nous envisageons les importations, nous trouvons des inconvénients à peu près identiques : mais, en plus, pour atteindre le troisième objectif dont nous avons parlé, l'équilibre économique, les importations peuvent être freinées par une lenteur administrative, érigée en système, dans la distribution des autorisations d'importer. Mais alors, les pays étrangers ne seront pas longs à découvrir le subterfuge, des représailles seront prises contre nos exportations, et les accords précédemment conclus seront tous remis en cause. Certains reprochent également au contrôle des changes d'aboutir à la main-mise de l'Etat sur le commerce extérieur : il est bien certain, que ce système amènerait le Gouvernement à prendre des décisions sur des sujets qui, pour être de sa compétence dans le cadre des institutions actuelles, n'en sont pas moins un développement considérable de l'étatisme, au détriment des libertés individuelles. Enfin, fait-on encore observer, ce système aboutit fatalement à l'autarcie.

Nous répondrons que, si le contrôle des changes peut

en effet pousser vers une telle politique, par les formalités administratives qu'il impose aux commerçants, il semble néanmoins excessif d'en déduire plus qu'une tendance. La politique que nous venons d'étudier nous apparaît donc lourde d'inconvénients, et cependant le contrôle des changes semble bien être, dans certains cas, le seul moyen d'éviter une débâcle monétaire et financière.

CHAPITRE VI

LES RAPPORTS COMMERCIAUX DE LA FRANCE AVEC SES COLONIES

§ 1. — LA LÉGISLATION EN 1930

Une étude de la politique commerciale française ne saurait être complète sans l'examen des rapports entre la Métropole et ce que l'on a coutume d'appeler aujourd'hui d'un terme général, l'empire. C'est à cette étude que nous allons consacrer ce chapitre.

Dans ce domaine, la législation changeant beaucoup moins vite que sur le territoire métropolitain, nous sommes obligés de jeter un coup d'œil dans le passé, si nous voulons bien comprendre les détails actuels. Nous nous efforcerons de faire cet historique aussi bref que possible, puisque notre étude est limitée à la période contemporaine, mais nous croyons indispensable d'en rappeler les notions fondamentales.

Depuis qu'il existe vraiment une tradition coloniale française, les conceptions économiques en honneur se sont plusieurs fois modifiées. Jusqu'à la période révolutionnaire les colonies, ayant été uniquement considé-

rées comme colonies d'exploitation, furent soumises au régime de l'exclusif, encore appelé « pacte colonial » ; ce régime réserve aux seules marchandises françaises le marché de la colonie, n'ouvre que le marché français aux produits coloniaux et n'autorise le trafic que sous pavillon français. La Révolution française de la fin du XVIII^me siècle a bouleversé toutes ces conceptions ; cependant, notre politique coloniale bénéficiait d'une tradition tellement forte, que de la Restauration au Second Empire nous retrouvons, bien que passablement assoupli, le pacte colonial. Notre régime douanier, à l'égard des colonies, se diversifie de plus en plus et semble annoncer la complexité actuelle. De 1860 à 1869, nous voyons le régime exclusif s'effondrer pour donner place à un système libéral : sous l'influence des idées nouvelles, le pacte colonial et l'acte de navigation sont abrogés. L'Algérie se voit appliquer, par la loi du 17 juillet 1867, le principe de la franchise réciproque, sans néanmoins aller jusqu'à l'assimilation. Par contre, à partir de 1881 on constate une tendance à revenir au régime de préférence réciproque, toutefois, la loi de finances du 29 décembre 1884 accorde à l'Algérie l'assimilation douanière.

La loi du 11 janvier 1892 devait d'ailleurs s'inspirer de cette idée : en effet, le législateur a distingué les colonies assimilées et les colonies non assimilées. Les colonies du premier groupe appliquent en principe le tarif français aux marchandises étrangères, mais il n'y a pas union douanière et la franchise réciproque n'existe pas comme pour l'Algérie. Les colonies du deuxième groupe ont un régime douanier propre à chacune d'elles. Depuis cette date, aucun changement important n'est intervenu dans la législation : la loi du 29 mars 1910 n'a en effet rien innové quant aux principes. Cette période est seu-

lement marquée par une tendance à l'individualisation des tarifs douaniers dans le premier groupe de nos colonies. L'accentuation de la protection tarifaire, réalisée en 1910, fit ressortir les inconvénients d'une assimilation trop uniforme.

On eut alors l'idée de tempérer le système, et cette idée se traduisit dans la pratique par la loi douanière du 13 avril 1928 à l'étude de laquelle nous arrivons. La première constatation, d'ordre général, que l'on peut faire sur le régime douanier franco-colonial est sa grande complexité ; celle-ci se manifeste de deux façons, d'une part par le nombre des départements ministériels intéressés (Intérieur, Affaires Etrangères, Colonies), d'autre part par la multiplicité des régimes. Cette diversité nous oblige à étudier successivement les différentes parties de notre empire colonial. Nous commencerons par indiquer, pour chacune d'elles, l'état de la législation au début de la crise économique (ce qui correspond au début de la période que nous avons à étudier), puis nous en viendrons à l'évolution subie au cours des dernières années. Nous avons vu comment l'assimilation douanière de la France et des départements français d'Algérie s'était produite graduellement au cours du siècle dernier ; le régime actuel repose sur cette base qui comporte trois aspects. Les marchandises étrangères qui entrent en Algérie se voient appliquer le même tarif qu'à leur entrée en France, et les accords commerciaux que nous avons conclus avec l'étranger s'appliquent de plein droit à l'Algérie. En ce qui concerne le trafic France-Algérie et vice-versa, aucun tarif douanier n'est appliqué. Pour les échanges entre l'Algérie et les possessions françaises le régime est le même que celui qui existe pour la Métropole.

Si tels sont les principes essentiels, il y a cependant quelques exceptions, dont la plus importante est la réserve faite en qui concerne les transports entre la France et l'Algérie : seuls en effet les navires français y sont admis.

En Tunisie, si nous constatons une évolution graduelle sensiblement analogue, celle-ci s'est orientée d'une façon différente. Le traité du Bardo avait en effet laissé la Tunisie et la France, dans la situation de deux pays étrangers, au point de vue douanier ; une loi du 19 juillet 1890 était venue corriger ce régime en admettant en franchise, à l'entrée en France, certains produits tunisiens dans la limite de contingents spécifiés. Dans la suite, on finit par décider que le régime de la nation la plus favorisée ne jouerait pas dans les rapports de la Métropole et de la Tunisie, et certains produits français ou algériens furent à leur tour admis en franchise : nous avons alors le régime de la demi-assimilation.

La loi du 30 mars 1928 a encore marqué un progrès dans cette voie ; cette loi prévoit sans doute le maintien des contingents pour les vins et alcools mais, à côté de ces contingents un grand nombre d'articles, portant principalement sur les produits de culture destinés à remplacer celle de la vigne, bénéficient en France d'une entrée en franchise sans limitation de quantité.

Pour cela, deux conditions ont été posées : les produits similaires français doivent être admis en franchise en Tunisie, et les similaires étrangers doivent être frappés des droits du tarif métropolitain. Les produits pouvant être considérés comme remplaçant la vigne seront précisés par des décrets ultérieurs, après consultation des différents Ministères intéressés. Enfin, cette amélioration des rapports avec la Tunisie est « exten-

sible », en ce sens que les deux gouvernements ont la faculté de pouvoir allonger la liste des produits admis en franchise réciproque : plusieurs décrets français et tunisiens firent jouer cette faculté. Pour les produits qui n'ont pas obtenu ce régime de faveur, nous avons le régime suivant : les produits français payent le tarif tunisien à leur entrée dans le Protectorat, les produits tunisiens sont frappés du tarif minimum à leur entrée en France.

Nous voyons ainsi, qu'en dehors des vins et alcools soumis au contingentement, la voie était ouverte en 1930 vers l'union douanière entre la France et la Tunisie.

Au Maroc nous constatons, en le regrettant, qu'il n'y a ni assimilation complète ni assimilation partielle. Le Gouvernement français n'a pas pu en effet avoir les mains libres dans l'Empire Chérifien, et l'acte d'Algésiras du 7 avril 1906 consacra le principe de la porte ouverte. Si l'Allemagne renonça, par le traité de Versailles, aux droits qu'elle tenait de cet acte, elle a récupéré en 1927 le régime de la nation la plus favorisée pour ses exportations au Maroc. Pour les marchandises françaises ou étrangères entrant au Maroc un seul régime s'applique. Le tarif douanier marocain peut se caractériser dans son ensemble par l'existence d'un tarif ad valorem qui, dans la majorité des cas est de 10 % ; cependant, pour un assez grand nombre de produits le tarif est réduit à 5 %.

L'article 66 de l'acte d'Algésiras prévoit en outre, la perception d'un droit de 2,50 %, dont le produit sert à alimenter la caisse spéciale des travaux publics. Toutefois, ce régime ne s'applique qu'aux frontières maritimes, et non aux frontières terrestres : aux confins algéro-marocains, le tarif est assimilé à un droit de tran-

sit ad valorem, auquel il faut ajouter la taxe de 2,50 % mentionnée plus haut. Le droit de transit étant inférieur, en général, au droit perçu sur les frontières maritimes, il a fallu songer à rétablir l'équilibre : à cet effet, une ligne douanière fut établie à Taza dans le but de séparer le Maroc oriental du Maroc occidental.

Cette ligne douanière ne concerne naturellement que les marchandises non originaires du Maroc oriental ; ainsi se trouve rétabli l'équilibre avec le Maroc occidental qui forme, du reste, la majeure partie de l'Empire Chérifien. Enfin, nous devons signaler que le régime douanier marocain comprend des prohibitions d'importations et d'exportations, et des droits de sortie. Si nous ne pouvions obtenir au Maroc le bénéfice d'un régime préférentiel, notre situation de puissance protectrice et l'importance des intérêts que nous avons dans ce pays légitimaient, tout au moins en ce qui concerne le trafic du Maroc vers la France, un régime autre que celui d'un Etat étranger. La loi du 18 mars 1923 établit une liste assez large de produits marocains admis en franchise en France et en Algérie dans la limite de contingents annuels à fixer par décrets ; pour toutes les marchandises qui ne figurent pas sur cette liste le tarif minimum est appliqué.

En ce qui concerne les Colonies proprement dites, la loi du 13 avril 1928, comme nous l'avons indiqué, a distingué deux groupes dans nos possessions : les colonies assimilées et les colonies autonomes : sur ce point la nouvelle législation n'a fait que reprendre le plan Sarraut de 1921. La loi range parmi les colonies assimilées la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion, l'Indochine et Madagascar. Pour ces colonies l'article deux de la loi pose, pour la première fois, le principe

de la franchise réciproque : « Les produits originaires « de France et d'Algérie sont admis en franchise des « droits de douane dans les Colonies du premier groupe. Réciproquement, les produits originaires du premier groupe sont admis en franchise des droits de « douane en France et en Algérie ». Pour les produits étrangers entrant dans ces colonies, on applique en principe le tarif de la Métropole. La promulgation aux colonies intéressées doit se faire dans les quatre mois qui suivent la publication du tarif au Journal Officiel.

Nous n'avons dans ce régime que la conséquence nécessaire de l'assimilation. Mais, à ce principe général, certaines dérogations sont possibles ; en effet, sur la demande de divers conseils coloniaux, des exceptions peuvent être apportées. Si, les autorités françaises re-jettent ces propositions, le refus doit être notifié par décret rendu dans les trois mois de la délibération prise ; cette limitation dans le temps a pour but de protéger les autorités coloniales contre les lenteurs, voulues ou non de la Métropole. Cette disposition est d'une très grosse importance, car elle tend à favoriser l'élaboration de tarifs mieux adaptés aux besoins économiques des colonies, tout en maintenant le principe général de l'assimilation.

D'autre part, on constate que certaines précautions furent prises pour éviter la formation d'un décalage important entre les tarifs coloniaux et le tarif français en cas de modification de ce dernier, c'est ainsi que l'article 5 de la loi de 1928 prévoit une relation constante entre les différents tarifs. Ainsi, les autorités locales ne peuvent pas écarter le régime de l'assimilation. Le 1^{er} juillet 1929, en application de ces différentes

règles, l'Indochine se constitua un tarif particulier plus élevé, dans son ensemble, que le tarif métropolitain.

Le second groupe, celui des Colonies autonomes, comprend tous les autres territoires coloniaux, et notamment l'ensemble de nos possessions continentales africaines : nous allons étudier leur situation. Les exportations de produits français ou algériens bénéficient, d'après l'article 3 de la loi de 1928, de l'exemption des droits.

« Les produits originaires de France et d'Algérie, « importés dans les territoires du second groupe, y sont « admis en franchise des droits de douane, sous réserve des clauses contraires des traités ou actes internationaux ». La franchise est donc la règle, mais la règle ne détruit pas les exceptions, et celles-ci sont nombreuses : nous distinguerons les territoires qui accordent à nos produits un régime « préférentiel » et ceux qui, par suite de conventions internationales, ne peuvent nous accorder aucune faveur.

Les territoires de la première catégorie sont la Guinée française, la Mauritanie, le Sénégal, le Soudan français, Tahiti et la Nouvelle-Calédonie. La seconde catégorie comprend la Cote d'Ivoire, le Dahomey, le Congo, la Cote des Somalis, les Etablissements de l'Inde, le Cameroun et le Togo.

Nous retrouvons les conséquences de cette distinction dans les importations coloniales en France et en Algérie : ici encore deux régimes. Les produits venant des colonies, nous accordant un régime préférentiel, sont admis en franchise sauf certaines exceptions indiquées dans une liste fixée par décrets, et comprenant principalement des matières premières et des produits alimentaires ; toutes les marchandises, qui ne figurent

pas dans cette liste, ne bénéficient que du tarif minimum ; enfin, la franchise douanière peut être étendue par décret à d'autres catégories de marchandises. Cette franchise est un principe nouveau et, selon M. Tournan rapporteur au Sénat, on a voulu ainsi « faciliter le développement des relations franco-coloniales, et faciliter l'approvisionnement du marché français ». D'ailleurs, si la concession de cette franchise semble excessive au Gouvernement, il peut accorder seulement des réductions de droits sur le tarif minimum.

D'autre part, les Colonies non assimilées qui ne nous accordent pas de régime préférentiel restent, pour leurs importations en France, sous le régime de la loi de 1892, c'est-à-dire que le tarif minimum est appliqué à leurs produits. Mais, ce principe souffre aussi de nombreuses dérogations car, sur la proposition du Ministre des Colonies, des décrets peuvent accorder des détaxes ou des exemptions de droits, ce qui se produit fréquemment.

En 1930, on constatait en effet que les huiles et les bois du Sénégal étaient exemptés de droits, et que les bananes de la Guinée, les cafés et cacaos africains et les vanilles d'Océanie se trouvaient fortement détaxés ; en outre, suivant une vieille tradition les sucres et les produits sucrés, venant de toutes les colonies du second groupe, bénéficient de l'exemption totale des droits et, les guinéés en provenance des établissements français de l'Inde également.

En ce qui concerne les importations venant des pays étrangers dans nos colonies de second groupe, nous avons des systèmes de tarification spéciaux à chaque colonie : on a pensé, à juste raison, qu'en laissant ainsi à nos Colonies la liberté tarifaire, il en résulterait une adaptation beaucoup plus harmonisée avec les besoins

de leur activité économique. Les droits seront fixés par délibération des conseils locaux, dont la mise en application bénéficie des garanties dont nous avons précédemment parlé.

Nous venons de voir le régime établi par la loi de 1928, essayons maintenant de porter un jugement sur lui. Tout d'abord, malgré la grande diversité des cas, le texte de 1928 est bien plus clair que celui de 1892, clarté qui permet d'éviter de trop nombreuses contestations. En particulier, en ce qui concerne les droits respectifs de l'autorité centrale et des autorités locales, la nouvelle législation se montre beaucoup plus catégorique, tout en donnant aux deux parties de sérieuses garanties de bon fonctionnement. Remarquons aussi, que l'obligation du rapport constant entre le tarif métropolitain et les tarifs locaux, est excellente en elle-même, puisqu'elle maintient le régime de l'assimilation tout en laissant aux colonies une assez grande liberté.

Enfin, la loi de 1892 ne tenait pas suffisamment compte des intérêts propres aux diverses colonies. Le souci de réalisme, de « flexibilité intelligente » a donc dominé l'esprit de cette législation et nous ne saurions mieux faire que de reprendre ici les remarques faites à ce sujet à la tribune du Sénat :

« Qu'il s'agisse de dérogations pour les Colonies
« assimilées ou de tarifs spéciaux pour les Colonies du
« second groupe, la loi reconnaît aux Assemblées loca-
« les un droit d'initiative et même un pouvoir de déci-
« sion en cas de carence gouvernementale : elle pousse
« la décentralisation jusqu'à l'extrême limite compa-
« tible avec le maintien de l'unité française ».

§ 2. — SON ÉVOLUTION

Ayant ainsi passé en revue la législation coloniale du début de la période qui nous occupe, nous examinerons maintenant l'évolution de la politique douanière coloniale jusqu'à nos jours. Nous envisagerons tout d'abord, notre politique vis-à-vis de nos Colonies proprement dites, en réservant, pour nos trois possessions de l'Afrique du Nord, un paragraphe ultérieur. Toute une série de décrets ne fait que modifier la loi de 1928 sur des points de détail : ces modifications furent ratifiées par les lois du 11 janvier 1932, du 7 juillet et du 5 août 1933, elles ont principalement pour but la défense des liens franco-coloniaux, nous donnerons les principales comme exemples.

Les droits sur les huiles d'olive et de soja étrangères furent relevés à leur entrée en Afrique Occidentale Française, afin de favoriser les importations d'huiles en provenance de l'empire français.

Dans le même esprit nous notons : Rejet de la délibération de la Martinique tendant à abaisser les droits du tarif français sur les gruaux et farines de gruau venant de l'étranger.

Rejet également d'une délibération du Conseil de l'Indochine tendant à diminuer les droits applicables à l'urée synthétique employée comme engrais. Ce dernier rejet fut motivé par la crainte de voir la production française de sulfate d'ammoniaque périlcliter au profit de la production de l'urée synthétique allemande. Nous n'insisterons pas davantage sur cette défense du marché de l'empire français, défense nécessitée en grande partie par la crise.

Si des mesures furent prises dans l'intérêt de la

métropole, comme nous venons de le voir, le Gouvernement français n'oublia pas cependant les intérêts économiques propres aux colonies. Certaines modifications des tarifs indochinois répondent à ce but : citons par exemple, l'exemption de droits qui fut accordée à l'importation en Indochine des houilles maigres étrangères, afin de faciliter l'exportation aux Etats-Unis de l'anthracite indochinois. Toujours dans la même colonie, nous trouvons un traité passé avec le Japon qui, en ouvrant le marché indochinois aux cotonnades japonaises, facilite l'exportation de la houille indochinoise au Japon.

D'autre part, les effets de la crise se faisant sentir sur les budgets coloniaux, de nombreux droits sont créés pour rétablir l'équilibre perdu.

Enfin, devant la restriction des échanges internationaux, toute une série de mesures sont prises, pour maintenir et développer les courants d'affaires entre la Métropole et l'empire ou, pour celles qui ne se rattachent qu'indirectement au fonctionnement du régime douanier organique, dans le but de renforcer la solidarité économique des diverses parties de l'empire français. Pour ce, deux moyens ont été employés : la technique douanière et des mesures d'ordre fiscal. Nous parlerons tout d'abord de la politique des primes de soutien.

Deux lois, datant du 31 mars 1931, ont créé des taxes spéciales à l'importation de certains produits : le produit de ces taxes étant destiné à aider financièrement les territoires coloniaux producteurs. Les produits frappés sont le manioc et les féculents analogues, le café, le sisal, le caoutchouc et les produits manufacturés obtenus en partant de ces deux derniers. La solidarité se révèle ici beaucoup plus forte que dans les cas précé-

demment étudiés sur le relèvement de la protection douanière ; on demande au consommateur et au transformateur de produits coloniaux de participer financièrement au soutien des plantations coloniales profondément touchées par l'effondrement des cours.

Il y a dans cette politique, comme l'a fait si justement remarquer M. Hymans à la tribune de la Chambre, l'introduction d'un principe nouveau dans notre législation douanière : désormais, non seulement des matières sont taxées à l'importation, mais encore le produit de ces taxes, au lieu d'aller dans les caisses de l'Etat, va soutenir les efforts des producteurs ; la réalité économique du moment imposait ces mesures spéciales. Les conditions de répartition du produit des taxes entre les producteurs furent précisées par plusieurs décrets ; un système uniforme fut adopté pour tous les produits frappés. La répartition entre les colonies se fait suivant le pourcentage du tonnage exporté l'année précédente, par chaque colonie ; un compte spécial est ouvert dans le budget de la colonie, et permet d'accorder des primes trimestrielles aux exportateurs.

Le montant de ces primes est calculé d'après la différence entre le prix de revient déterminé par les services administratifs de la colonie et le cours trimestriel moyen de vente. Cette prime permet aux producteurs de continuer leur exploitation sans pertes financières ; la suppression de la prime est prévue, lorsque le cours de vente aura rejoint le niveau du prix de revient.

Cette politique, inaugurée en 1931, fut étendue peu à peu à divers produits, citons par exemple la loi du 7 janvier 1932 concernant les bananes, et celle du 29 avril 1932 pour les ananas. Il est intéressant de jeter un coup d'œil rapide sur le rendement de ces taxes :

prenons la période du début, pendant laquelle les produits « soutenus » n'étaient qu'au nombre de six ; les primes à l'exportation se sont traduites par la distribution d'environ 150 millions de francs, dont 90 venaient du produit des taxes, et le surplus des budgets locaux. Pour apprécier l'aide apportée aux producteurs considérons la moyenne des primes compensatrices ; à la tonne, prise comme unité, nous avons : 2.000 francs pour le caoutchouc, 1.250 francs pour le café, 800 francs pour le sisal, 100 pour le manioc, 750 pour les ananas et pour les bananes. Lorsque M. Archimbaud écrivait que « la « politique de la prime a réellement sauvé les productions auxquelles elle a pu être appliquée », après avoir lu les chiffres ci-dessus, il ne semble pas que cette affirmation soit exagérée.

Malheureusement, cette politique dont les bienfaits sont incontestables, n'a pas pu être appliquée à tous les produits ; son application exige, en effet, que les importations métropolitaines en provenance de l'étranger soient très supérieures aux importations de provenance coloniale, sinon on risque de diminuer la consommation des produits coloniaux sans que la contre-partie financière en vaille la peine. Au contraire, lorsqu'il s'agit de produits venant en majorité de l'étranger, l'avantage est double, car, en augmentant les droits d'entrée on diminue les importations étrangères, et ce qui en subsiste permet d'aider efficacement nos producteurs coloniaux.

Une loi du 6 août 1933 vint subordonner le droit aux primes de soutien, au transport des produits sous pavillon français : condition juste en elle-même qui, en liant les intérêts de nos productions coloniales à ceux de notre marine marchande, rappelle une des consé-

quences du pacte colonial. Toutefois liberté est laissée aux gouverneurs des colonies de déroger à cette condition. Cette loi contient également des mesures de protection douanière, en faveur des fruits et des graines oléagineuses ; cette dernière mesure a soulevé parmi les industriels français intéressés de nombreuses critiques en raison de son incidence sur les industries de transformation. Pour apaiser ces critiques, tout en défendant le débouché des produits français, un décret augmenta les droits frappant les cotonnades étrangères entrant en Afrique Occidentale Française ; mais les plaintes continuèrent et le Parlement fut saisi de la question.

Afin de justifier sa politique, le Gouvernement invoqua les mesures prises par plusieurs puissances étrangères pour les matières grasses : l'Allemagne et l'Italie avaient établi des contingents très étroits pour les graines importées, l'Angleterre avait taxé de 10 % toutes les graines ne provenant pas de son empire, ainsi le rétrécissement du marché international des oléagineux rendait nécessaire la protection de notre propre marché. Pour étayer plus solidement sa politique, le Gouvernement fit appel à la notion d'interdépendance de la Métropole et de l'empire : il montra, comment la diminution d'exportation de l'Afrique Occidentale française amenait la baisse du pouvoir d'achat de cette colonie, et diminuait ainsi les commandes qu'elle aurait pu passer à l'industrie métropolitaine. Dans une langue plus imagée, M. Diagne ne craignait pas de dire « la misère du paysan sénégalais est dévoilée par les hauts fourneaux éteints de la Lorraine, et par les broches silencieuses des Vosges ».

Si nous avons un peu insisté sur cette loi, notre insis-

tance trouve sa justification devant l'importance prise par les motifs invoqués par le Gouvernement, pour défendre cette politique, car ces mêmes motifs furent remis en avant dans toutes les interventions législatives en faveur des colonies. Cette politique se révèle donc particulièrement significative puisque, selon M. Brulé « en arbitrant un vaste conflit d'intérêts, l'Etat n'a pas hésité à frapper à nouveau l'introduction dans la Métropole de matières premières et à orienter largement sa politique douanière dans le sens d'une solidarité franco-coloniale ».

En dehors des deux procédés, dont nous venons de parler, nous devons signaler deux autres mesures de moindre importance : Le système de la priorité d'admission pour certains produits coloniaux ne frappait pas la consommation comme un relèvement de droits de douane, et présentait une sérieuse garantie pour nos producteurs coloniaux ; malheureusement ce système, qui subordonne l'entrée de produits étrangers à l'introduction préalable d'un pourcentage déterminé de similaires coloniaux, ne peut pas être l'objet d'un grand développement, par crainte des représailles et, souvent aussi, par l'insuffisance de la production coloniale : en fait, il ne fut appliqué que pour les arachides, le coprah et les produits du palmier. Le dernier système employé fit appel au contingentement ; on limita les importations étrangères par des contingentements, tout en laissant libre l'importation coloniale. Mais cette dernière mesure, en dehors des critiques du contingentement sur lesquelles nous ne reviendrons pas, n'a pas l'efficacité de la première. Elle reçut cependant une application assez large pour les bananes, les différentes sortes de bois, et tous les produits oléagineux.

Après cette étude sur les améliorations apportées à la législation de 1928, en ce qui concerne nos rapports avec les colonies proprement dites, nous voudrions parler maintenant de notre politique à l'égard de l'Afrique du Nord. La loi du 1^{er} août 1932 a apporté un léger assouplissement au régime franco-tunisien. Le régime d'union douanière limitée exigeait, pour les produits importés en France sans fixation de contingents, la production d'un certificat d'origine ; la loi du 1^{er} août 1932 supprima cette formalité, et désormais un simple passavant d'accompagnement suffit : de plus, les escales intermédiaires sont autorisées.

Il nous faut signaler également, une loi du 28 juillet 1933, qui a modifié la législation antérieure en ce qui concerne l'importation des vins tunisiens en France. Cette importation était soumise à un contingent annuel de 550.000 hectos en franchise, et de 100.000 hectos sous certaines modalités. Le Gouvernement, devant les réclamations des producteurs tunisiens, proposa à la Chambre un contingent annuel supplémentaire de 250.000 hectos en franchise ; le Parlement repoussa le projet, et lui subsista la loi de juillet 1933 qui prévoit un second contingent annuel de 500.000 hectos devant bénéficier d'une réduction de 50 % sur le tarif minimum et, pour apaiser les revendications des producteurs métropolitains, on décida de verser au Gouvernement tunisien les droits perçus sur le nouveau contingent, à charge par celui-ci de favoriser le remplacement des plantations de vigne par d'autres cultures : cette formule transactionnelle avait tenu compte des divergences d'intérêts.

En ce qui concerne nos rapports douaniers avec le Maroc, nous avons vu combien la situation était délicate ; notre politique économique, de ce côté, a consisté

à augmenter périodiquement les contingents de produits marocains admis en franchise suivant les besoins de notre Protectorat car, là plus que partout ailleurs, nous avons un gros intérêt à développer le courant déjà important des échanges avec la Métropole : comme nous le verrons, cette politique ne rencontra pas de difficultés, sauf en matière de blé. Par une loi du 2 avril 1932, le régime de faveur se trouva étendu à plus de 60 nouveaux articles, parmi lesquels figurent un certain nombre de produits manufacturés : la France, comme on l'a fait remarquer au Sénat, usait du seul moyen à sa disposition pour atténuer, dans une certaine mesure, les rigueurs du régime d'égalité économique qui nous fut imposé par l'acte d'Algésiras.

La question du blé, nous venons de le dire, souleva des difficultés. Malgré la législation de 1928 qui avait, en apparence, solutionné le problème, les discussions renaissaient sans cesse et les mesures de précaution, destinées à éviter à la France des arrivées massives de blé marocain, n'étaient pas toujours observées ; enfin une grosse part du blé provenant du Maroc espagnol se trouvait assimilée au blé de notre Protectorat. Sous l'action des pouvoirs publics, un accord fut conclu entre les producteurs, accord garantissant au Maroc français un contingent annuel de 1.800.000 quintaux ; cette garantie était valable pour 5 ans, mais, finalement, le régime de la fixation des contingents annuels a persisté.

Ainsi, malgré la crise du blé en France, la Métropole n'a pas réduit les entrées de blé marocain et, lorsqu'en avril 1933 l'incorporation des blés étrangers dans la production de la farine fut arrêtée, le blé marocain fut assimilé aux blés indigènes ; pour le surplus notre légis-

lation du blé s'applique intégralement au blé de notre Protectorat. Dans nos rapports avec l'Algérie, il convient de signaler la loi du 8 juillet 1933 concernant la viticulture. La Chambre, en repoussant le contre-projet de M. Maunaud, a consacré expressément le principe de l'égalité de traitement entre tous les départements français : la distinction que l'on avait proposé de faire entre les producteurs français et les algériens fut rejetée.

Avant de conclure sur cette évolution, nous voudrions parler des nouvelles tendances que révèle l'article 25 de la loi de finances du 1^{er} janvier 1938 en ce qui concerne la vente des produits coloniaux en France. L'augmentation des importations coloniales en France pose en effet, le problème de l'organisation d'une propagande pour l'extension de la consommation de ces matières.

Dans le but de développer cette propagande, M. Candace avait déposé sur le bureau de la Chambre un article additionnel à la loi de finances stipulant la perception d'une taxe sur les importations en France de caeos, chocolats, thés et rhums ; le produit de cette taxe devait alimenter la propagande. Le Sénat, opposé à toute spécialisation budgétaire, critiqua cette proposition : un artifice de procédure permit de tourner la difficulté et la proposition Candace devint l'article 25 de la loi de finances, cet article malheureusement ne visait que les rhums, les autres produits ayant été écartés. La création d'un Office de propagande, destiné à lutter contre la fraude sur les rhums, marque la tendance de notre politique commerciale à l'égard de nos colonies. Les résultats obtenus par le même procédé en faveur du riz d'Indo-Chine, semblent tout à fait encourageants.

La crise économique, pendant la période que nous

avons étudiée, n'a épargné ni à la France ni à nos colonies les conflits d'intérêts entre les différentes parties de notre empire, mais, au lieu de distendre les liens qui les unissent, elle a abouti à les resserrer : au sein de la conjoncture mondiale, la force des choses et les tendances de la politique commerciale ont souligné que la défense des productions et des marchés ne pouvait être qu'une défense solidaire. Nous avons jusqu'ici passé sous silence la Conférence économique de la France métropolitaine et de la France d'outre-mer : nous y arrivons.

Cette conférence, malgré les critiques qui lui furent adressées, a fourni un travail imposant, et elle a réuni sur les questions franco-coloniales une documentation sans précédent. La commission économique se rallia à une politique de soutien pour les produits des colonies, et à un système de préférence pour les exportations françaises à destination des colonies. Elle constata que le régime douanier franco-tunisien était insuffisant, et recommanda l'élargissement de l'union douanière dans toute la mesure compatible avec l'équilibre du marché métropolitain.

Pour le Maroc, les Etats du Levant, le Cameroun et le Togo elle ne put que constater et regretter les entraves apportées au développement commercial par les conventions internationales ; en conséquence, elle a proposé de modifier ces conventions par des négociations appropriées, de façon à permettre la création de tarifs autonomes et la liberté de tractation nécessaire à la consolidation des débouchés.

La commission de production, qui avait la tâche la plus ardue de la Conférence, nous fournit des renseignements précieux. Pour le cacao et le café, elle envisage

une politique de soutien tendant à développer la production coloniale. Pour la solution des problèmes du blé et du riz elle recommande la création d'un comité céréalier, qui, chargé d'étudier ces questions, en faciliterait les solutions. Sur la question du vin, la commission n'a pu que constater les oppositions flagrantes existant entre les différents producteurs : comme l'a dit si justement M. Laborde, dans une étude sur ce sujet : « La « viticulture métropolitaine s'oppose nettement à la « viticulture algérienne, et les deux viticultures s'en- « tendent contre la viticulture tunisienne. Les viti- « culteurs français, algériens et tunisiens sont égale- « ment hostiles à la viticulture marocaine, dernière « venue ». Dans de telles conditions, la solution paraît évidemment difficile. Nous laissons de côté les travaux des autres commissions, qui nous entraîneraient en dehors du cadre de cette étude.

Si cette Conférence constitue, dans son ensemble, un effort remarquable pour tenter de remédier aux difficultés de la situation économique dans une des branches de l'activité française, peu nombreux furent les décrets qui, par la suite, vinrent ratifier les propositions que nous venons de passer en revue. Ce phénomène tient, croyons-nous, au manque traditionnel d'intérêt et d'enthousiasme de la nation française pour les questions coloniales. La Conférence avait bien essayé d'y parer en s'efforçant de créer une mentalité impériale mais, pour être effective, cette transformation aurait dû précéder la convocation de la Conférence. Pour que l'œuvre amorcée puisse être menée à bien, il faut développer l'éducation systématique de l'opinion française dans la voie coloniale, et étudier les questions franco-coloniales avec toute l'objectivité désirable : tant que ces deux

conditions préalables et nécessaires n'auront pas été réalisées, une organisation satisfaisante des rapports économiques entre la France et ses possessions d'outre-mer ne saurait être espérée.

§ 3. — LES DIFFICULTÉS DU PROBLÈME

Nous venons de voir comment la législation de 1928 a évolué pendant la crise mondiale : si, cette évolution peut paraître un peu trop empirique, nous voudrions en montrer les causes, par l'étude des difficultés passées, présentes ou futures auxquelles elle a dû, doit ou devra faire face. L'esprit des législateurs avait été animé par la recherche d'une équivalence économique dans les avantages accordés de part et d'autre entre la France et son empire. Mais, cette équivalence économique, très difficilement admise par certains groupes, risquait fort de n'être qu'une illusion et ceci pour plusieurs raisons.

Tout d'abord la Métropole s'était assurée, dans les colonies assimilées, des débouchés dont la protection était à peu près égale à celle qui existait en France, et de plus, elle en dirigeait l'évolution empêchant ainsi un changement désavantageux à son égard. Mais, si la protection des produits français dans ces colonies se trouvait assurée, il n'en était pas de même pour la protection des produits coloniaux sur le marché français, laquelle devait se révéler insuffisante.

Enfin, une des règles traditionnelles de la politique douanière française se trouvait en opposition avec les intérêts de nos colonies : nous voulons parler de la règle concernant la libre entrée des matières premières en

France, matières qui forment la majeure partie des exportations actuelles de nos colonies.

On pouvait se demander si, dans ces conditions, l'équilibre cherché avait été réellement obtenu : les événements devaient se charger de répondre par la négative, ce fut un des effets de la crise mondiale de nous montrer notre erreur. L'insuffisance de protection des débouchés de nos produits coloniaux apparut aussitôt ; à vrai dire, cette insuffisance s'est plutôt révélée indirectement et la crise en fut la cause. En effet, le marché français ne se ferma pas aux produits coloniaux, mais la fermeture des marchés étrangers, due au bouleversement économique mondial, devait avoir de graves répercussions : la production coloniale ne perdait pas seulement ses débouchés à l'étranger, mais aussi en France. Car, si les entrées restaient libres, les coloniaux se heurtaient à des adversaires solidement établis et qui, en raison de l'ancienneté de leur organisation, arrivaient à abaisser leurs prix de revient à des niveaux souvent inférieurs à ceux auxquels pouvaient prétendre les colonies ; dès lors, la libre concurrence était impuissante à rétablir l'équilibre et, sur ce terrain également nos produits coloniaux se trouvaient battus.

Pour des raisons de politique générale sur lesquelles il serait superflu d'insister, les pouvoirs publics français devaient tout tenter pour résoudre ce problème capital. Les mesures, qui furent prises dans ce but, se justifiaient donc pleinement.

Une autre question très délicate, est celle de la protection des produits métropolitains contre la concurrence agricole coloniale. Pour le sucre, un accord avait été conclu jusqu'en 1937, mais, malgré des pronostics défavorables et de nombreux avertissements la production

de la canne à sucre coloniale a constamment augmenté et si, jusqu'à présent, cette production a pu réussir à s'écouler, l'avenir n'en demeure pas moins sombre, car les ambitions se développent, de nouvelles colonies se découvrent des aptitudes particulières à la culture de la canne à sucre, et l'intensité de la concurrence ne cesse de croître. Depuis la fin de l'accord sucrier en 1937, des négociations sont en cours, mais sans avoir encore pu aboutir. La même question de concurrence se pose pour les rhums, qui sont en lutte avec les alcools de bouche français : au surplus, la surproduction vinicole en France n'a fait qu'accentuer ces inconvénients de la concurrence coloniale. Pour ces deux produits, sucre de canne et rhums, les solutions adoptées ont été des modalités du système de contingentement.

Mais, en raison des phénomènes de substitution, ces produits n'ont pas été les seuls à venir concurrencer notre activité et le problème du riz, pour être plus récent, n'en est pas moins inquiétant. Malgré les subventions accordées à l'Indochine, depuis la conférence impériale de 1934-1935, dans le but de lui faciliter la création de nouveaux débouchés, la question n'a pas été résolue, car actuellement presque tous les pays se ferment délibérément à tout apport venant de l'étranger.

Telles sont les principales difficultés économiques que présente à ce jour, pour la France, le problème colonial ; nous allons maintenant jeter un coup d'œil sur l'avenir. Les difficultés futures sont tout d'abord, celles qui nous frappent actuellement dans la mesure où elles auront été ou non solutionnées ; ce sont ensuite, et surtout, celles qu'engendreront l'industrialisation de nos colonies et, pour établir un parallèle avec l'étude que nous venons de faire, la concurrence des produits

industriels coloniaux. Il serait du reste inexact de soutenir, que cette concurrence n'a pas encore existé, car la législation de 1928 y fait allusion à propos de l'admission en franchise en France des guinées de nos établissements de l'Inde ; sans doute, de ce côté, la concurrence n'apparaît pas comme devant être très forte pour notre industrie cotonnière, mais pourtant, nous trouvons dans la loi une limitation des importations de ces guinées d'outre-mer sous le motif d'une concurrence possible de la production métropolitaine.

Si, pour la plupart, nos colonies sont encore loin d'être entrées dans le stade industriel, on doit néanmoins envisager l'avenir, car des circonstances favorables pourraient faire peser sur notre industrie des menaces, encore lointaines sans doute, mais dont on aurait grand tort de méconnaître l'importance. Actuellement, nos industriels redoutent la fermeture des marchés coloniaux par suite de l'industrialisation locale et prétendent que, si toutes les colonies françaises n'ont pas la possibilité de s'équiper industriellement, certaines peuvent néanmoins le faire et se substituer à la mère patrie sur les marchés d'une autre colonie moins favorisée à cet égard. Quelques uns redoutent même la concurrence éventuelle sur le marché métropolitain, mais il nous semble pourtant que, si pour certains produits naturels cette concurrence peut fort bien devenir dangereuse, il faudrait envisager dans nos colonies des progrès considérables de la technique avant de voir cette crainte se réaliser.

A l'appui de leurs dires, les industriels français citent les faits suivants. D'une part, les huiles de l'Afrique Occidentale Française peuvent fort bien envahir la France et l'Algérie si leur production est développée.

D'autre part, l'industrie cotonnière indochinoise, qui vient de doubler récemment le nombre de ses broches, risque déjà d'exclure la marchandise métropolitaine de l'île de Madagascar et pourtant cette concurrence n'a commencé qu'en 1934. Il y a lieu de noter également que, la sparterie indochinoise vient d'obliger, il y a quelques mois, les usines similaires françaises à fermer : toutes tentatives d'accord étant restées infructueuses.

Dans ces différents cas, nos colonies possèdent le double avantage d'avoir sur place une main-d'œuvre bon marché, et parfois, les matières premières : seuls leur manquent, le capital et la technique, que la France se doit de leur donner si elle veut jouer son rôle. Beaucoup, surtout parmi les producteurs coloniaux, soutiendront que le problème de cette concurrence franco-coloniale ne se pose pas car, pour eux, l'empire français forme un tout entre les parties duquel une concurrence d'ordre extérieur ne peut pas exister. Comme exemple on cite l'Algérie dont les blés et les vins n'ont subi aucun traitement discriminatoire : or a-t-on réellement voulu, dans ce cas, respecter l'égalité de régime ou bien n'est-ce pas plutôt une mauvaise orientation de la production algérienne, que son ancienneté n'a pas permis de modifier ?

Cette théorie nous paraît renfermer une erreur qui peut devenir, dans l'avenir, une source de situations très difficiles, refuser toute idée de concurrence : questions de mots qui ne solutionne nullement le problème, et s'il est vrai que celui-ci ne se pose pas encore dans toute son ampleur, il est aussi bien évident qu'en l'examinant dès maintenant, les solutions seront certainement moins difficiles à découvrir. Laisser la production coloniale s'orienter seule, c'est courir le très gros risque de re-

gretter un jour de n'avoir pas contrôlé nous-mêmes cette orientation et, sans vouloir en aucune façon retarder ou arrêter l'équipement industriel de nos colonies, il est pourtant indispensable d'aboutir à des solutions qui tiennent compte des intérêts légitimes, aussi bien de la France métropolitaine, que de son empire colonial.

L'emprunt que fait cette thèse à la politique d'économie dirigée pourra paraître critiquable à certains, mais cette politique doit avoir assez de souplesse pour que son usage ne porte pas atteinte aux libertés économiques essentielles. Son usage n'implique du reste, dans notre esprit, qu'une orientation et non un contrôle permanent, et même si ce système devait aboutir à l'économie dirigée devrions-nous, pour cette seule raison, accepter la ruine de nos industries métropolitaines, ou empêcher le développement de nos industries coloniales.

Une question aussi importante n'a du reste pas échappé à la Conférence impériale qui a fourni à son sujet des rapports très étudiés. Nous croyons devoir reproduire ici les conclusions particulièrement suggestives à cet égard de M. Serruys :

« Les organes interprofessionnels, proposés surtout
« par la commission d'économie générale, tendent principalement à l'ajustement des activités et à la conciliation des intérêts. La commission d'économie générale n'a pu méconnaître que, pour éviter des productions concurrentes qui créent le désordre sur le marché impérial, le meilleur moyen était un contact permanent de ceux dont les initiatives doivent être coordonnées. C'est cette idée qui a présidé à la proposition d'un comité céréalier d'empire chargé de répartir les productions et de canaliser les excédents, ou la proposition d'un comité des industries de l'empire

« destiné à empêcher la création d'industries téméraires
« dans les territoires d'outre-mer ou au contraire à fa-
« voriser, dans les colonies, les industries de consomma-
« tion locale ».

A la solution proposée dans ce rapport, nous pouvons faire diverses objections. Malgré sa valeur réelle, le manque de sanctions qui la caractérise en rend le fonctionnement assez illusoire. D'autre part, elle se place trop au point de vue de la colonisation européenne, sans peut-être tenir suffisamment compte de l'élévation du standard de vie de certaines masses indigènes. Enfin, par un trop grand souci du particulier, elle en arrive à perdre de vue le principe directeur qui devrait lui servir de guide.

Tant que l'on se bornera à envisager le problème colonial comme une série de cas particuliers, sans vouloir considérer l'ensemble de la question, on n'aboutira qu'à des palliatifs. En dehors de la suggestion de M. Serruys, deux grands programmes d'action ont été élaborés. Le premier, aboutit au développement des possibilités de nos territoires coloniaux dans le domaine agricole, sauf en ce qui concerne les produits de ce domaine ayant des similaires en France : ainsi, en principe du moins et pour l'agriculture seule, le problème de la concurrence se trouverait écarté. Mais que de difficultés à prévoir aussitôt : notamment la détermination des produits à développer ; de plus, certaines de nos colonies n'ont pas ou ne peuvent peut-être pas avoir une très grande variété dans leurs cultures. Prenons l'Indochine : le riz paraît bien difficile à éliminer de ses productions, or le riz nous concurrence. Enfin, quel développement dit accroissement de la consommation, et la capacité d'absorption du marché français ne semble pas être bien

loin de sa limite maxima ; quant aux marchés étrangers, les conditions économiques actuelles ne permettent pas de fonder un grand espoir sur eux.

Le second système proposé, est l'industrialisation des colonies, mais uniquement en complément des industries métropolitaines : pour les industries similaires à celles existant déjà en France leur développement est également prévu, mais sur une échelle beaucoup plus réduite et avec une orientation de leur production vers l'étranger : mais nous venons de dire plus haut le peu d'espoir que doivent donner actuellement les marchés étrangers. Ce projet a donné lieu à de nombreuses critiques et, pour y répondre, nous examinerons les conclusions de M. Alexandre Varenne, dans son étude sur l'Indochine : sa compétence en matière coloniale, et sa qualité d'ancien Gouverneur justifient amplement notre choix. M. Varenne commence par nous exposer pourquoi le maintien en Indochine de la politique coloniale traditionnelle, c'est-à-dire celle qui prétend faire travailler la colonie uniquement pour la Métropole, serait une erreur profonde. Nous devons, selon lui, remplacer ce dogme vieilli par un effort rapide tendant à l'industrialisation de l'Indochine. Lors d'un voyage récent dans la Chine du Sud, l'ancien Gouverneur remarqua l'accueil favorable fait par les autorités chinoises à un rapprochement économique avec l'Indochine. Notre colonie pourrait probablement trouver des débouchés fort intéressants dans la Chine méridionale, et même occidentale sous réserve que la conclusion des événements actuels n'aboutisse pas à une exclusivité japonaise.

Mais, dira-t-on, la production métropolitaine française serait peut-être fort satisfaite d'obtenir elle-même ces commandes : or, nos prix métropolitains, dès la sor-

tie de l'usine, sont déjà beaucoup trop élevés et les frais de transports venant s'y ajouter la lutte, sur de tels marchés, est pour elle impossible ; l'industrie cotonnière anglaise connaît du reste fort bien ce genre de difficultés, de plus, la création d'industries présenterait, pour l'Indochine en particulier, le gros avantage de solutionner le problème de la surpopulation. Si, en apparence cette thèse peut présenter l'inconvénient de créer des industries qui vont faire concurrence à celles de la Métropole, la réalité est toute autre.

Là où la France métropolitaine ne peut pas vendre, la France coloniale ne lui porte aucun préjudice, bien au contraire, en s'équipant pour vendre lorsque les conditions générales la placent dans une situation particulièrement favorable. « Si l'Amérique, disait Pitt, « s'avisait de fabriquer un bas ou un clou de fer à cheval, je voudrais lui faire sentir tout le poids de la « puissance de l'Angleterre ». Pitt aurait fort à faire aujourd'hui, non seulement avec l'Amérique, mais encore avec les Dominions.

Pour conclure nous dirons que vouloir empêcher, par principe, un essor industriel raisonnable de nos colonies, serait une lourde faute dont les conséquences pourraient devenir extrêmement graves pour la Métropole.

CHAPITRE VII

ÉVOLUTION DU COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS

§ 1. — DONNÉES STATISTIQUES

Nous avons examiné, jusqu'à présent, les différentes mesures qui furent prises de 1930 à nos jours sans trop nous occuper de leurs résultats. Nous consacrerons ce chapitre aux résultats pratiques obtenus, terminant ainsi par l'examen de réalités notre étude de la politique commerciale française. Pour conférer à notre travail la précision nécessaire, nous serons obligés de faire appel aux données statistiques. Nous avons repoussé la présentation en tableaux comme étant particulièrement fastidieuse, et n'offrant pas l'utilité pratique qu'un nombre de chiffres, restreints mais commentés, est susceptible de nous procurer. Nous commencerons par donner les statistiques relatives au commerce extérieur pendant la période que nous étudierons : nous les interpréterons ensuite.

Les mouvements du commerce extérieur en 1930 reflètent la prospérité continue de notre pays, ainsi que

l'augmentation de la consommation et des investissements. Malgré un niveau de production plus élevé qu'en 1929, le quantum des exportations a diminué de 11 % par rapport à 1929, et celui des importations a augmenté de 7,5 %.

Cette augmentation est due, pour la plus large part, aux produits manufacturés, pour lesquels elle se chiffre par 25 % : l'augmentation en valeur, malgré la chute des prix, atteint 13 %. On constate d'ailleurs une augmentation parallèle, quoique moins forte, des denrées alimentaires et des matières premières avec, pour les denrées chères, une forte augmentation aux dépens des céréales ; pour les matières premières la hausse est moins sensible, toutefois une augmentation considérable des importations de matériaux de construction et de machines prouve un accroissement des investissements nationaux.

Le mouvements des exportations subit également les variations de la demande intérieure et des récoltes. Les exportations de viande, d'animaux vivants, d'œufs et de produits laitiers ont beaucoup diminué. Les industries textiles, affectées non seulement par la crise commerciale qui frappa certains marchés étrangers, mais aussi par les conflits du travail en France, ont continué de voir leurs exportations baisser, surtout dans le second semestre de 1930. Les exportations de machines et de fer, après avoir connu une certaine activité, ralentissent également, l'industrie automobile, en particulier, a perdu de nombreux débouchés à l'extérieur.

En 1930 le total des importations françaises s'est élevé à 51 milliards 526 millions, et celui des exportations à 41 milliards 972 millions : ces deux chiffres laissant un solde déficitaire d'environ 10 milliards pour la ba-

lance commerciale. Nous notons, par rapport à 1929 une baisse de 5 milliards aux importations et de 7 milliards aux exportations ; il est vrai que le chiffre des échanges internationaux effectués par la France en 1929, soit 106 milliards, était un chiffre record.

En 1931, le quantum des importations françaises s'est à peu près maintenu au niveau de l'année précédente, puisque la baisse se réduit à 1 % par rapport à 1930 ; les importations restent donc à un niveau élevé puisque, par rapport à 1929 l'année record, le pourcentage des importations a augmenté de 6 %. Au contraire, les exportations marquent une baisse sensible comme nous l'indiquent les trois chiffres suivants : en donnant à 1929 la base 100 nous obtenons 89 en 1930 pour descendre à 76 en 1931. Cette baisse, pour une large part, est due à la réduction des ventes des produits manufacturés. Les statistiques font ressortir qu'il se manifeste en France, pendant cette période, une demande persistante d'articles de consommation étrangère, tandis que celle concernant les articles servant à la production industrielle a fléchi au début de 1931.

Malgré les variations considérables des prix, il nous faut maintenant étudier le commerce extérieur en valeur. Les importations s'élèvent, pour l'année envisagée, à 41 milliards 770 millions, alors que les exportations ne sont que de 29 milliards 880 millions. Les importations marquent donc une baisse de 10 milliards et les exportations une baisse de 12 milliards par rapport à 1930 : le déficit de la balance commerciale atteint alors 12 milliards. Les statistiques mensuelles font ressortir une diminution du déficit dans le second semestre de 1931 par suite de la réduction des livraisons en nature effectuées par l'Allemagne au titre des réparations et

des nouvelles restrictions à l'importation instaurées en France.

Enfin, pendant cette même année, notre commerce avec nos colonies et protectorats s'est à peu près maintenu à son niveau antérieur : ce maintien a augmenté le pourcentage du commerce colonial dans le commerce général de la France : ce pourcentage est passé, pour les importations, de 12,4 % à 14,6 % et pour les exportations de 20,6 % à 23,4 %.

En 1932, la crise commence à sévir très durement en France, nous en trouvons les répercussions dans les résultats de notre commerce extérieur : l'amélioration de la balance commerciale, qui avait été amorcée à la fin de 1931, ne se continue pas, et depuis février 1932 le déficit tend à augmenter de nouveau. Nos importations baissent brusquement, et nous voyons leur quantum tomber à 89,1 (Base 100 pour 1929). Dans de telles conditions, il n'est pas étonnant que nos exportations, qui avaient déjà subi le contre-coup de la crise, continuent leur baisse : aussi de 76 en 1931 tombent-elles à 58 l'année suivante, marquant ainsi une diminution de 42 % par rapport à 1929.

Malgré cette chute, le déficit de la balance commerciale s'est légèrement amélioré en 1932, puisqu'il n'est plus que de 10 milliards avec un total de 29 milliards à l'importation et de 19 milliards aux exportations : cette amélioration du déficit, est due à la forte baisse des importations qui a pu compenser, dans une certaine mesure, celle des exportations. Parmi les produits les plus en baisse à l'importation, nous avons tous les articles agricoles et les produits laitiers.

Dans la seconde partie de 1932, nous assistons à une véritable chute sur l'importation des produits manu-

facturés due au renforcement des mesures de protection. La régression du quantum des exportations est due, en majeure partie, à la baisse de nos exportations en produits manufacturés ; mais, il nous faut signaler également, que des restrictions à l'importation, en arrêtant la baisse des prix de gros français (mouvement qui contrastait avec les mouvements des prix dans les autres pays), ont contribué à amener une contraction rapide de nos exportations : nous reviendrons du reste sur cette question. Le commerce de la France avec son empire colonial se caractérise toujours par une activité relative : le renforcement de l'assimilation douanière en est la cause.

La part de notre commerce colonial se trouve donc accentuée dans la généralité du commerce français, puisque nos importations coloniales s'élèvent à 20,9 % et nos exportations dans l'empire à 31,5 %.

En 1933, nous constatons une légère amélioration tout au moins dans les quantums. Le quantum de l'importation remonte à 92, gagnant 3 points sur l'année précédente ; même mouvement, quoique un peu plus atténué, dans les exportations dont le quantum passe de 58,7 à 59,7, reprise légère, mais caractéristique, car c'est la première depuis le début de la crise. En valeur, nos importations s'élèvent à 28 milliards 200 millions et nos exportations à 18 milliards 200 millions : ce sont surtout les matières premières qui ont contribué à relever nos importations. Parallèlement au léger redressement de l'activité industrielle, les importations de « matières nécessaires à l'industrie » ont augmenté de plus de 16 % ; par contre, l'importation des articles d'alimentation a baissé de 9 % et, celle des produits manufacturés de 8 % : ces deux mouvements en sens inverse ont

finalement abouti à une hausse des importations de 3 %. Parmi les matières premières, dont l'importation a augmenté, on trouve principalement la laine, le coton, le caoutchouc, le cuivre, les graines oléagineuses et surtout les huiles minérales brutes.

La légère augmentation des exportations est due aux ventes de fer et d'acier, et aux produits de l'industrie mécanique : l'automobile, en particulier, a reconquis les marchés qu'elle avait perdus.

Par contre, les industries qui travaillent essentiellement pour la consommation, comme les industries textiles, ont connu moins de succès : dans certaines branches cependant elles ont pu compenser la perte des débouchés étrangers par des débouchés coloniaux. Les exportations de produits alimentaires et de matières premières dans l'empire français sont en régression : toutefois, la part du commerce impérial augmente représentant 23,8 % aux importations et 32,4 % aux exportations. L'Algérie est devenue, non seulement notre plus gros client, mais aussi notre fournisseur le plus important ; enfin, les importations de denrées alimentaires en provenance de toutes nos colonies ont augmenté et constituent, en 1933, 85 % des importations coloniales.

En 1934, l'amélioration de notre balance commerciale s'accroît puisque le quantum des importations passe à 79, marquant ainsi une baisse de 11 points alors que nos exportations, continuant leur lente progression, atteignent 62. En valeur nous avons les chiffres suivants : 22 milliards 800 millions aux importations et 17 milliards 600 millions aux exportations ramenant le déficit de la balance commerciale à 5 milliards 200 millions, soit presque la moitié du déficit de l'année précédente. La diminution constatée dans nos importa-

tions provient, en grande partie, de la chute des importations alimentaires, mais la contraction industrielle se reflète par l'abaissement des importations de matières premières, et en particulier des produits textiles bruts. L'augmentation de nos exportations vient des articles d'alimentation et des matières premières, le quantum des objets fabriqués restant au même niveau. D'une manière générale les exportations de marchandises servant à la production ont été favorisées par une augmentation de demandes de la part de divers pays étrangers.

Pour nos colonies, nous constatons la tendance inverse : bien que, pour les articles industriels, les territoires d'outre-mer aient continué à fournir un marché relativement meilleur que l'étranger, nos exportations y sont néanmoins en baisse, très légèrement d'ailleurs, puisque le pourcentage passe de 32,4 en 1933 à 30,9 en 1934. Nos importations coloniales, au contraire, continuent leur progression et leur pourcentage dépasse 25 % ; en raison de l'assimilation partielle et de l'existence d'un régime monétaire commun, les conditions des affaires, dans ces territoires, ont le caractère de commerce intérieur. Les exportations France-étranger, donc colonies exceptées, n'ont diminué que très légèrement puisque de 12 milliards 485 millions, elles ne sont descendues qu'à 12 milliards 379 millions ; nous examinerons ultérieurement comment on peut interpréter un tel phénomène, mais nous pouvons déjà dire dès maintenant que nous assistons là à l'un des effets des accords de clearing que nous avons passés avec l'étranger.

En 1935, les caractéristiques de notre commerce extérieur sont les suivantes : le quantum des importations françaises est de 74,3, donc en baisse de 5,1 % : alors que le fléchissement des exportations, représentées par

l'indice 53,7, atteint 10,5 %. Mais un mouvement des prix en France a contrecarré cette baisse, et a permis à la balance commerciale de se solder seulement par un déficit de 5 milliards 470 millions avec 20 milliards 719 millions à l'importation et 15 milliards 333 millions à l'exportation. La contraction du commerce français en 1935 est due, dans une certaine mesure, à l'incorporation, le 18 février 1935, du territoire de la Sarre dans le territoire douanier allemand ; ce transfert aurait, d'après certaines estimations, réduit nos importations de 400 millions et nos exportations de 650 millions.

La diminution des importations, qui porte principalement sur les produits manufacturés, est due également au remplacement, pour un certain nombre d'articles, des contingents par des droits de douane. L'accroissement du quantum des exportations d'articles d'alimentation est dû, en grande partie, à une nouvelle progression des ventes de blés français bénéficiant de subventions.

La demande de matières premières semble avoir été stimulée par une légère reprise de la production industrielle. On relève un changement profond dans la composition des importations venant des territoires français d'outre-mer : les entrées de matières premières se sont accrues aux dépens des entrées de produits alimentaires ; en effet, la part des articles d'alimentation, par rapport au total des importations coloniales, a été pour 1935 de 75,8 % contre 80,8 % en 1934 déjà en baisse de 4,7 % par rapport à 1933.

Ce mouvement doit être attribué aux restrictions d'importations auxquelles certains produits alimentaires furent soumis ; par contre, les augmentations de matières premières, et en particulier des graines oléa-

gineuses, des tabacs, du caoutchouc, du plomb et du coton brut sont dues aux encouragements donnés, au détriment de produits étrangers correspondants. La part des territoires français accuse donc un nouvel accroissement dans le commerce général français.

L'année 1936, voit son étude rendue extrêmement difficile, en raison de la dévaluation qui fausse la question des valeurs pour les trois derniers mois. Les importations françaises se sont élevées, durant cette année, à 25 milliards et les exportations seulement à 15 milliards, laissant un déficit de 10 milliards dans la balance commerciale : cette balance n'était en excédent qu'avec six pays, la Suisse, la Belgique, la Grande-Bretagne, la Tchécoslovaquie, l'Irlande et la Yougoslavie : partout ailleurs elle était déficitaire. Nos importations ont augmenté de 5 milliards alors que nos exportations diminuaient légèrement. L'accroissement des importations, tant en poids qu'en valeur, est important et régulier surtout après la dévaluation ; il concerne en grande partie les matières premières, le charbon en particulier.

Si nous prenons l'évolution après la dévaluation du 26 septembre, les statistiques nous donnent une progression en valeur des importations et des exportations, progression malheureusement très inégale puisque, par rapport à Décembre 1935, les importations ont monté de 52 % tandis que les exportations ne se sont accrues que de 26 % seulement. L'accroissement des importations est donc supérieur à l'augmentation théorique résultant de la dévaluation (environ 40 %), alors que la hausse des exportations lui est nettement inférieure.

Notre commerce avec les colonies se solde par un déficit de plus de 2 milliards, avec 7 milliards 50 millions d'importation et 5 milliards d'exportations : cette fois

encore nous constatons la solidarité économique développée entre l'empire et la Métropole ; nos ventes aux colonies sont en augmentation de 5 % alors que, pour l'étranger, elles sont en diminution de 3 % : commerce franco-colonial représente maintenant le tiers de la totalité du commerce français.

Pour l'année 1937, nous observons de très importantes modifications dans les chiffres ; elles sont dues à l'influence de la dévaluation, qui empêche pratiquement de tirer des conclusions par la comparaison en valeur de notre commerce en 1936 et en 1937. Seuls les quantums, qui n'ont pas subi cette influence, ou du moins indirectement seulement, peuvent nous donner une base de comparaison.

Aux importations, nous avons 42 milliards 315 millions, en nouveaux francs, et aux exportations 23 milliards 935 millions. Ces deux chiffres marquent une hausse de 17 milliards pour les importations et de 8 milliards 400 millions pour les exportations : hausse en partie fictive puisque ces sommes sont exprimées en francs dévalués. En prenant les chiffres ci-dessus l'excédent des importations sur les exportations ressort donc à 18 milliards 380 millions ; mais, pour comparer avec la situation antérieure, il faudrait en déduire la baisse du franc : il nous paraît plus simple de rechercher la comparaison en poids. Nous avons ainsi en 1937, 57.388.000 tonnes d'importations, et 30.368.000 tonnes d'exportations ce qui donne, par rapport à 1936, une augmentation des importations de 9.428.000 tonnes, et des exportations de 1.411.000 tonnes.

Deux faits sont donc à retenir : notre commerce extérieur a réellement augmenté en 1937, mais 90 % de l'augmentation proviennent des importations, il nous

est alors facile de conclure que le déficit de notre balance commerciale, même en tenant compte de la dévaluation, s'est accru en 1937. Les importations de matières premières sont en progression de 11 milliards sur celles de 1936 avec une valeur de 25 milliards pour 1937 : Dans cette énorme progression la houille entre pour une part importante, les produits manufacturés marquent une augmentation plus faible ; quant aux matières alimentaires, en valeur elles sont en progression, en poids elles sont en diminution. Aux exportations, les produits manufacturés et les matières premières sont en augmentation, les produits alimentaires en diminution.

Dans ses rapports avec les colonies la France a importé 10 milliards 336 millions de marchandises et en a exporté pour 6 milliards 775 millions : en valeur on relève donc des augmentations respectives de 3 milliards et de 1 milliard par rapport à 1936.

§ 2. — L'INTERPRÉTATION DES STATISTIQUES

Nous avons terminé une énumération assez longue de chiffres, nous nous excusons de son inévitable aridité : cette énumération était indispensable pour pouvoir juger les résultats. Deux causes principales ont influencé ceux-ci :

L'évolution de notre politique commerciale, et les facteurs économiques généraux.

Nous rechercherons d'abord l'influence de notre politique commerciale sur nos échanges avec l'étranger. Nous diviserons notre étude en trois périodes : l'une allant de 1930 au début de 1932, l'autre de 1932 au début de 1936, enfin la troisième de 1936 à 1938. La première

période de 1930 à 1932 se caractérise par des efforts limités du Gouvernement, en vue d'atténuer le déficit de notre balance commerciale, que la crise augmente fortement. Pour mieux comprendre ce caractère, il nous paraît bon de rappeler la situation économique du moment.

Comme nous l'avons déjà dit, si, en 1930, la crise sévissait déjà fortement dans le monde, la France ne la ressentait que partiellement ; les difficultés ne se montraient pas encore par trop grandes, mais l'insuffisance de nos tarifs douaniers laissaient passer une quantité d'importations croissante, tandis que nos exportations voyaient se fermer successivement la plupart des débouchés extérieurs. Le Gouvernement, ému à juste titre de cette situation, décida d'agir pour équilibrer nos échanges de façon plus favorable, en diminuant nos importations et en augmentant nos exportations ; mais, des accords internationaux restreignaient le relèvement de nos tarifs, ce qui nous a permis de dire plus haut que les efforts de notre Gouvernement avaient été limités.

Le marché agricole put, dès le début de la crise, être isolé du reste du monde, et une baisse des prix, qui eut été catastrophique pour nos agriculteurs, fut ainsi enrayée. D'autre part, si l'écoulement des produits français se trouvait difficile, aucun apport étranger ne venait troubler notre économie agricole.

Sur ce point donc, les résultats cherchés étaient obtenus, mais ils devaient logiquement entraîner des suites fâcheuses ; en effet, lorsque nos agriculteurs virent qu'ils n'avaient plus à redouter les influences du marché mondial sur les prix de leurs denrées, une véritable fièvre de production s'empara d'eux, amenant rapidement une forte surproduction qui, fatalement, devait

aboutir à une chute des prix car, malgré les efforts des pouvoirs publics, les débouchés extérieurs ouverts à nos produits agricoles restaient toujours très limités en raison, notamment, de la politique d'autarchie suivie par de nombreux pays. La plupart de nos agriculteurs furent pris au dépourvu, aussi assistons-nous pendant cette période à une série de ruines dans notre économie agraire.

Devant l'amplitude du mouvement, l'Etat se décida alors à soutenir les producteurs par des primes, leur permettant ainsi de vendre au-dessous de leur prix de revient ; cette mesure, qui avait au point de vue financier le grave inconvénient d'être très onéreuse, soulagea cependant notre agriculture.

Passons maintenant à l'industrie.

Si le relèvement des tarifs avait rendu possible une protection efficace de l'agriculture, ce relèvement était impraticable pour les tarifs concernant l'industrie, car des consolidations de droits avaient été consenties dans des accords antérieurs ; dès lors, le Gouvernement se borna à augmenter les quelques tarifs qui restaient libres sans pouvoir agir sur les autres. La longueur des négociations de déconsolidation de tarifs explique l'augmentation considérable des importations de produits manufacturés : de 1929 à 1930 cette augmentation fut de 25 % sur les quantums. Les importations de matières premières, employées dans l'industrie dont les tarifs avaient été consolidés, subirent une évolution analogue quoique moins forte.

Ainsi, dans le domaine industriel, la politique du Gouvernement, qui ne fut pas comme certains l'ont prétendu une politique purement expectative, car les négociations sur les déconsolidations étaient activement me-

nées, ne devait pas avoir de résultats pratiques dès le début : il est donc logique de trouver un déficit de 10 milliards dans notre balance commerciale de 1930 et si, l'année suivante, le déficit augmente encore de 2 milliard, il n'en faut pas accuser davantage notre politique, mais plutôt y voir l'influence de facteurs généraux à l'étude desquels nous nous consacrerons tout à l'heure.

Nous entendons bien que vers le milieu de 1931, les contingents furent établis, mais n'oublions pas que ce système ne reçut au début qu'une application très limitée, nous ne saurions donc sentir déjà leur effet dans les chiffres de notre commerce relatifs à 1931.

Pour juger leur action, il nous faut passer à la période suivante que nous ferons aller du début de 1932 à la fin de 1935. C'est à ce moment que la crise éclate en France dans toute son acuité ; dans le domaine agricole, les pouvoirs publics décident l'isolement intégral de notre marché en fixant un prix minimum légal pour le blé, mais la surproduction reste toujours le danger à combattre en résorbant les excédents et en limitant les emblâvures. On arrive alors à la création d'un Office du blé qui centralise l'action de l'Etat et doit s'occuper également de la limitation des arrivages coloniaux. Si notre politique commerciale a réussi à arrêter, à peu près totalement, les importations étrangères agricoles ce fut notre exportation qui fit les frais de la protection accordée aux agriculteurs.

Il nous semble intéressant d'examiner ici les conclusions de M. Fromy, Président du Syndicat d'exportation des vins : Il commence par constater que notre exportation de vins en 1935 s'élève à 721.000 hectos contre 2 millions en 1926, sans doute l'année 1935 est-elle la plus mauvaise, mais c'est à dessein que nous l'avons

choisie. M. Fromy constate une régression constante dans la consommation des vins français ; des pays, autrefois acheteurs comme le Maroc, le Chili et l'Australie sont aujourd'hui non seulement des producteurs, mais aussi de sérieux concurrents sur le marché mondial, évidemment moins exigeant qu'autrefois sur la qualité.

En dehors des concurrents nouveaux, la restriction de nos exportations est due aux barrières douanières et au contrôle des changes institué dans nombre de pays, mais aussi, et nous touchons là à un facteur que nous qualifions d'ordre général, à la réduction du pouvoir d'achat de nos clients éventuels : la qualité de nos produits vinicoles et l'activité de notre politique commerciale ne pouvaient rien contre de tels entraves.

Voyons maintenant le domaine industriel. Sur ce terrain, nous avons vu les difficultés rencontrées pour assurer au marché une protection efficace. En 1932, cette protection est enfin obtenue d'une part par les droits de douane dont la déconsolidation avait rendu possible le relèvement, d'autre part par les contingents dont l'emploi se multiplie. Les contingentements ont fait sentir leur action assez énergiquement, puisque de 1932 à fin 1934, ils ont réussi à faire baisser la valeur de nos importations de produits manufacturés de 62 % ; malheureusement, par suite des représailles, le contingentement a fait diminuer également nos exportations et dans une proportion analogue ; aussi voyons-nous l'exportation de nos industries textiles à l'étranger à peu près arrêtée : seule subsiste l'exportation vers nos colonies. La métallurgie ne se trouve guère en bien meilleure posture, cependant la participation de cette importante branche de notre industrie aux ententes internationales lui a permis de profiter du commencement de reprise de la consommation mondiale qui s'est dessinée en 1935.

Il faut aussi noter, dans cette période, l'influence heureuse des accords de clearing. Sans doute, certains clearings ont-ils des arriérés assez considérables, arriérés qui entraînent un retard dans la mobilisation des créances commerciales, mais enfin les paiements, quoique tardifs, sont tout de même effectués. Un autre résultat dû aux clearings fut, nous l'avons indiqué plus longuement dans un précédent chapitre, la déviation des courants commerciaux : on constate une nouvelle répartition géographique des échanges avec l'étranger.

Pour ne citer qu'un exemple, notre commerce avec l'Allemagne, tombé très bas, connaît grâce au clearing, un regain de vigueur et nos exportations en Allemagne augmentent d'une façon tellement considérable que le déséquilibre provoqué par le clearing amène sa disparition.

Ainsi, la politique suivie par notre Gouvernement semble, lorsque l'on considère le détail, donner certains résultats. Si l'on regarde les chiffres des statistiques, la situation s'est améliorée, le déficit de la balance commerciale se trouve réduit de 10 à 5 milliards : malheureusement l'ensemble de nos échanges se trouve lui aussi réduit de 48 à 35 milliards. Nous touchons là une question extrêmement importante au point de vue du jugement à porter sur notre politique commerciale. La réduction du déficit de la balance dépend uniquement de notre politique commerciale, alors que la réduction des échanges dépend de facteurs généraux. Aussi pendant cette période de 1932 à 1936, les résultats peuvent-ils être jugés favorables, puisque le déficit a été réduit de 5 milliards.

Si, pendant ces quatre années, l'influence néfaste des facteurs généraux a pu être compensée par une politi-

que commerciale appropriée, nous allons voir que de 1936 à 1938, malgré les efforts des pouvoirs publics, les facteurs généraux ont été les plus forts. En agriculture, notre politique se trouve pour ainsi dire stabilisée, et les résultats sont identiques : isolement du marché avec fixation des prix et limitation de la production.

Au point de vue des débouchés extérieurs nous trouvons une amélioration, en particulier pour nos vins. Dans un discours prononcé en mai 1937, M. Bastid, alors Ministre du Commerce, jugeait la situation de la façon suivante : « Si 1936 marque un progrès, en 1937 l'amélioration est encore plus marquée. Cette amélioration est due en partie à la reprise économique mondiale, mais aussi à la récupération des marchés perdus. C'est ainsi que nos ventes de vins en Grande-Bretagne se sont augmentées en dépit de la forte concurrence étrangère, et surtout impériale (nous parlons ici de l'empire anglais). Avec les Pays-Bas un traité de commerce nous a permis d'obtenir des réductions qui ont amené une recrudescence de nos exportations. Pour les pays scandinaves et la Suisse, nous avons une solution identique. Avec la Pologne une convention prévoyant des réductions tarifaires pour nos vins, marque une amélioration importante : le maintien de nos ventes est garanti aux chiffres de 1936 et des contingents supplémentaires sont accordés à nos vins, champagnes, eaux de vie et liqueurs. Enfin, un de nos plus beaux résultats est l'accord avec les Etats-Unis qui, par des réductions importantes pour nos vins, nous a permis de développer nos exportations dans ce pays : il nous suffira de donner ici les différents chiffres de nos exportations de vins aux Etats-Unis dans les six premiers mois de

« 1936 et 1937. Les vins en fûts passent de 167 à 262
« hectos, les vins en bouteilles de 4.869 à 9.496, les vins
« mousseux de 3.237 à 8. 281, les vins de liqueur de
« 6.373 à 7.617 et les liqueurs proprement dites de 2.379
« à 4.281 ». Ces chiffres se passent de tout commentaire,
malheureusement les autres domaines ont été beaucoup
moins favorisés.

Si, quittant l'agriculture, nous passons à l'industrie:
la situation s'assombrit. Nous retrouvons, au printemps
de 1936, la même évolution libérale, mais ici les consé-
quences sont beaucoup plus graves car, non seulement
la porte fut entr'ouverte aux produits étrangers, mais
encore une diminution de la production nationale vint fa-
voriser à l'excès ces importations. Ayant déjà étudié la
politique libérale de cette période, nous ne nous y arrê-
terons pas davantage, seules les causes essentielles de
la diminution de notre production retiendront notre at-
tention.

Tout d'abord la loi de 40 heures. Cette loi dont nous
n'avons pas à juger ici l'opportunité sociale entraîna
une baisse notable dans la production française. Cette
baisse, qui était prévue, devait être compensée par un
réembauchage de main-d'œuvre qui aurait eu le double
avantage de maintenir la production à son niveau anté-
rieur tout en supprimant le chômage. En théorie, le sys-
tème était parfait, mais dans la pratique le réembau-
chage n'a pas eu lieu sur une échelle suffisante, nous
n'en voulons pour preuve que le chiffre des chômeurs,
d'où baisse dans la production.

Un autre facteur, qui a également fortement dimi-
nué notre capacité de production se trouve dans les
conflits sociaux, malheureusement beaucoup trop fré-
quents dans les dernières années. La situation que nous

venons d'envisager rapidement se reflète tout entière dans le déficit de la balance commerciale qui, pour 1937, atteint 18 milliards. Avant de passer à l'étude des facteurs généraux, qui ont pu influencer notre commerce extérieur, nous voudrions dire quelques mots des résultats du commerce franco-colonial. Ce dernier présente comme caractéristique d'avoir montré pendant la crise une grande fermeté, ce qui lui a permis d'augmenter son importance relative dans notre commerce général. L'ensemble des échanges franco-coloniaux qui s'était élevé à 16 milliards 500 millions en 1929 était encore à 11 milliards 25 millions en 1934, la baisse n'était donc que du tiers. En 1935 ce commerce tombe à 10 milliards 297 millions pour remonter en 1936 à 12 milliards 409 millions ce qui, par rapport à 1929, n'accuse une baisse que de 4 milliards. Le pourcentage du commerce colonial dans le commerce général français est passé de 16 à 32 %.

Devant de tels résultats, certains ont crié au miracle, d'autres au contraire, n'ont vu là qu'une conséquence normale de la crise. De ces deux affirmations, aucune n'est rigoureusement exacte. Tout d'abord, ces résultats n'ont rien d'extraordinaire, car la restriction des échanges internationaux devait tout naturellement nous porter à développer notre commerce Métropole-Colonies. Mais, dans ce sens notre politique naturelle pouvait se heurter à une diminution du pouvoir d'achat des consommateurs coloniaux touchés, eux aussi, par la crise. C'est exactement ce que nous indiquent les statistiques, en nous montrant une baisse légère, en valeur, de notre commerce colonial. Ainsi, l'on peut dire que notre politique a eu, à cet égard, un chemin tout tracé sans doute, mais ce chemin elle l'a bien suivi.

Si nous observons le sens des deux courants commerciaux, nous pouvons en tirer les conclusions suivantes. Pour nos exportations vers notre empire, nous constatons une augmentation constante des produits manufacturés, parallèle d'ailleurs à celle des produits alimentaires : actuellement ces deux branches forment 80 % de nos exportations vers les colonies. Nos colonies servent de volant à nos producteurs : lorsque nos débouchés étrangers diminuent les marchés coloniaux compensent la perte dans une certaine mesure.

Il nous faut aussi regarder l'autre courant : celui des importations coloniales en France. Une très large part de la production coloniale est dirigée vers la France : en effet, en 1936 l'Indochine a placé sur le marché français 54 % de ses exportations, l'Afrique Occidentale française 85 %, Madagascar 79 %, l'Afrique Equatoriale 72 %, le Cameroun 75 %, la Réunion 87 % et la Martinique 98 %. Notre politique a favorisé ce courant commercial et à même réussi à amener sur notre marché de nouveaux produits coloniaux.

Mais, il ne faudrait surtout pas que les mesures de protection prises en faveur de nos colonies réduisent à l'excès les initiatives des producteurs coloniaux en les illusionnant sur l'importance et la durée des débouchés que leur offre la Métropole ; déjà, on parle de continger la production coloniale, et de l'adapter aux seuls besoins du marché français. Ne serait-ce pas limiter dangereusement l'activité de nos colonies ? Certains produits coloniaux trouvent difficilement acheteur dans la Métropole ; il serait donc non seulement sage, mais même prudent, de chercher à développer le commerce de notre empire avec les pays étrangers.

Les importations étrangères dans nos colonies tien-

nent d'ailleurs une place déjà importante puisque, en Indochine, les produits français ne forment que 53 % des importations totales, en Afrique Occidentale 44 %, en Afrique Equatoriale 48 % et à la Martinique 64 %. Ce courant est si peu négligeable que, par sa croissance, il a mis depuis 1932 la balance commerciale coloniale en déficit ; ne serait-il pas préférable, par des exportations coloniales à l'étranger, d'avoir une balance commerciale en excédent, qui viendrait améliorer la balance de la Métropole. Tels sont les résultats de notre politique commerciale dont nous pouvons maintenant avoir une idée suffisante.

§ 3. — LES FACTEURS GÉNÉRAUX

En s'en tenant uniquement aux statistiques on pourrait être tenté de conclure à son insuffisance, se traduisant par la baisse considérable des échanges et le déficit de la balance commerciale considérablement amplifié depuis 2 ans.

Comment, devant une pareille situation, peut-on porter un jugement assez favorable, malgré quelques réserves sur notre politique commerciale ?

Nous touchons ici à la question des facteurs généraux dont nous avons dit un mot antérieurement. Une politique commerciale peut être très bonne en elle-même, et n'aboutir pourtant qu'à de médiocres résultats, si certains facteurs, qualifiés parfois d'impondérables, entrent en jeu. Or, c'est exactement ce qui se produit pour notre politique commerciale : deux facteurs principaux sont venus contrarier les effets attendus de notre politique : nous voulons parler du niveau des prix, et de

l'évolution de la conjoncture. C'est par ces deux points que nous voudrions terminer notre étude.

En 1928, après la stabilisation du franc, nos prix or correspondaient à peu près aux prix or mondiaux, l'équilibre semblait ainsi établi, mais hélas, il ne devait être qu'éphémère car, si avant la stabilisation de 1928 l'inflation avait favorisé nos exportations, la crise économique qui se déclancha en 1929 devait, par une baisse des prix mondiaux, renverser le courant en favorisant l'entrée en France des produits étrangers. Ce phénomène s'explique par le jeu des prix : les prix mondiaux ont baissé dans des proportions inconnues en France et cette baisse a entravé la plupart de nos exportations en facilitant les importations ; les acheteurs étrangers ne tenaient pas à acheter nos produits, restés à des prix trop élevés, et d'autre part les acheteurs français avaient une tendance assez naturelle à s'approvisionner à l'étranger où les prix étaient nettement plus avantageux.

Nous venons de parler d'une baisse insuffisante de nos prix : la comparaison suivante permettra de s'en rendre compte. De 1928 à 1933, les prix or français ont baissé de 39 %, contre une baisse de 56 % en Angleterre et de 50 % aux Etats-Unis. Pour les prix de détail, la différence est encore plus grande, puisque nous avons une baisse de 5,4 % contre une baisse de 47,8 % en Angleterre et de 52,3 % aux Etats-Unis.

On s'explique alors parfaitement les nouvelles tendances qui influencèrent notre commerce extérieur et, pour ne pas voir anéantir tous les efforts de notre politique commerciale, il fallait donc provoquer une baisse de nos prix. Cette baisse pouvait être obtenue de deux façons : soit par la déflation budgétaire, soit par la dévaluation.

Le souvenir de l'instabilité monétaire étant encore trop récent en France pour adopter le second procédé, le Gouvernement choisit la déflation. Nous pouvons distinguer deux périodes dans cette politique dont l'ensemble couvre la quinzième législation. La première part de juin 1932 pour aller jusqu'au mois de février 1934 ; au moment où elle débute, le développement de la crise en France rendait nécessaire l'arrêt de la politique de facilités financières qui avait marqué le début de cette crise. Les déficits budgétaires annuels avaient, par un recours prolongé à l'emprunt, augmenté la dette publique : parallèlement la trésorerie s'alourdissait de plus en plus, le moment semblait donc opportun, pour inaugurer une politique de déflation. Le 15 juillet 1932, le Parlement vota une loi admettant une compression des dépenses d'environ deux milliards. Quelques mois plus tard, la loi du 17 septembre effectua la conversion en rentes quatre et demi pour cent de tous les fonds publics de taux nominal plus élevé : cette opération amenait une économie permanente de plus d'un milliard par an.

Durant les deux années qui suivirent, six lois furent promulguées pour restreindre les dépenses de l'Etat, cependant, en dépit de ces mesures le budget de l'exercice 1933 était arrêté à 50 milliards 487 millions contre 50 milliards 398 millions pour 1930.

Plusieurs raisons expliquent cette situation : tout d'abord il faut faire une part à l'optimisme excessif qui, le plus souvent, se glisse dans ce genre de réformes ; les évaluations sur les compressions sont toujours largement faites, excès de bonne volonté théorique pourrait-on dire : de plus, certaines des compressions envisagées étaient d'une application délicate, et souvent subordonnées à la publication de textes dont l'élaboration

et la mise au point pouvaient demander du temps, et soulever d'ailleurs quelques difficultés. Enfin, il fallait aussi faire face à l'accroissement automatique des crédits nécessaires à l'application de certaines lois antérieures. Cet accroissement a beaucoup contribué à neutraliser tous les efforts tentés pour ramener, par des économies, l'équilibre budgétaire. Pourtant, malgré la brutalité des chiffres qui la résument, cette période n'a pas été vaine, car elle a marqué la volonté des pouvoirs publics d'arrêter le gonflement des crédits.

La seconde période, qui va de février 1934 au mois de juin 1936, est marquée par trois tentatives successives de redressement par la déflation. Le Gouvernement, sous la présidence de M. Doumergue, fut autorisé à diminuer les dépenses par décrets, et à réaliser des économies dans tous les domaines et ce, malgré les dispositions législatives contraires, par une application extensive de l'article 36 de la loi de finances. Des décrets-lois réalisèrent près de trois milliards d'économies, et une réforme fiscale fut amorcée mais n'aboutit qu'à certains dégrèvements d'impôts. A cette œuvre de redressement financier, manquait une action économique dont la corrélativité aurait pu amener la baisse des prix. Au mois de novembre 1934, M. P.-E. Flandin prend le pouvoir et, considérant la déflation comme suffisamment avancée, il engage notre économie dans une réforme dont le but final se rapprochait du système corporatif : malheureusement le Ministère tomba avant que la réorganisation envisagée ait eu le temps d'aboutir.

Nous assistons alors à la troisième et dernière tentative faite par les ministères Laval et Sarraut. Elle se caractérise par une lutte beaucoup plus marquée contre la vie chère. Une loi, du 8 juin 1935, donna les pleins

pouvoirs au Gouvernement et celui-ci en usa largement. Le 16 juillet 1935, un décret réduisit de 10 % la presque totalité des dépenses publiques ; toute une série de mesures fut prise pour faire baisser les prix ; une réduction de 10 % fut opérée sur les loyers d'habitation, les baux ruraux et les intérêts des créances hypothécaires. En outre, afin de faciliter l'abaissement du taux de l'intérêt, le Gouvernement annula, dans les contrats de prêts, toutes les clauses s'opposant au remboursement anticipé. On baissa le prix des produits de consommation courante, comme le gaz et l'électricité et de sévères mesures furent prises contre la hausse des prix dans le commerce de détail. Les décrets-lois ont permis, dans le budget de 1935, des économies de plus de 2 milliards ; pour le budget de 1936 le Gouvernement évaluait leur rendement à 5 milliards. Ce dernier budget se caractérise par un dégonflement des masses budgétaires qui s'abaissent à 40 milliards 306 millions. Telle a été, dans son ensemble, la politique déflationniste suivie par notre Gouvernement.

Le gros reproche que l'on puisse lui faire est de ne comprendre presque uniquement qu'une déflation budgétaire. Celle-ci, en effet, n'est pas une fin en soi, elle aurait dû s'insérer dans un ensemble de mesures d'ordre économique, dont le but principal eut été la baisse des prix. Notre Gouvernement n'a sans doute pas voulu, par une action trop efficace sur les prix, aggraver la situation des producteurs déjà bien difficile, mais une politique de déflation entraîne toujours avec elle un malaise économique par la baisse des prix qu'elle amène, et lorsqu'en 1932 le Gouvernement eut à choisir entre la déflation et la dévaluation, il avait certainement envisagé toutes les conséquences possibles de son choix.

C'est sur ces divers inconvénients que s'appuyait M. Paul Reynaud pour soutenir la thèse de la dévaluation. Si, entre les deux moyens qui se présentaient à lui, le Gouvernement avait opté pour la déflation, les partisans du second procédé, la dévaluation, n'avaient pas désarmé pour cela, et de 1930 à 1936, nous voyons M. Paul Reynaud continuer à se faire le champion de cette thèse qu'il recommande constamment aux pouvoirs publics. Le principal argument, dont se servaient les partisans de cette politique, était la surévaluation de la monnaie française : surévaluation qui se traduisait dans la pratique par des prix or français plus élevés que les prix or mondiaux.

Une dévaluation en faisant baisser le franc sur le marché des changes, aurait amené une baisse indirecte de nos prix, ramenant l'équilibre avec les prix mondiaux, équilibre sans lequel il était vain d'essayer d'atténuer le déficit de notre balance commerciale. Cette politique présentait sur la précédente deux avantages : d'une part, elle ne nuisait pas à l'activité économique, d'autre part, son action était beaucoup plus rapide que celle d'une politique de déflation.

Mais elle présentait aussi certains inconvénients nullement négligeables. Tout d'abord, il fallait redévaluer le franc qui depuis la guerre avait déjà perdu les $4/5^{\text{me}}$ de sa valeur ; ensuite, une dévaluation est une entreprise un peu hasardeuse posant toujours un point d'interrogation ; enfin, une hausse des prix, consécutive à la hausse des salaires et à celle des prix des importations, n'allait-elle pas venir annihiler tous les effets favorables escomptés : Dès lors l'opération était à refaire et on risquait, par des dévaluations successives, d'aboutir à l'anéantissement de l'unité monétaire.

C'est pourquoi les critiques, qui furent adressées à la théorie de la dévaluation, préconisaient la nécessité d'une déflation concomittante qui devait permettre d'obtenir les résultats cherchés. Supposons en effet que l'on eut dévalué la monnaie française au début de la crise et ce sans prendre simultanément des mesures de déflation. Nous aurions d'abord constaté une recrudescence des exportations, due à une certaine baisse de nos prix par rapport aux prix mondiaux : inversement nos importations auraient diminué ; ainsi, l'équilibre de la balance commerciale aurait pu être réalisé : les partisans de la dévaluation sembleraient donc avoir raison.

En réalité, les choses ne sont pas aussi simples : la dévaluation a aussi d'autres résultats, d'autres incidences. Tout d'abord, les importations seront plus chères puisqu'elles seront payées en monnaie étrangère qu'une dévaluation du franc a forcément fait monter. D'autre part, les salaires auront une tendance à monter pour rattraper la baisse, effective si elle n'est pas nominale, qu'ils ont subi du fait de la dévaluation. Si cette hausse n'est pas immédiate, elle n'en existe pas moins, et elle annihile les effets favorables de la dévaluation sur le commerce extérieur.

Contre cette critique, M. Paul Reynaud invoquait les exemples des dévaluations anglaise, américaine et belge. Ces trois pays on en effet réussi à dévaluer, sans que leurs prix montent sensiblement. L'argument était de poids mais, cependant, les critiques de la thèse dévaluationniste devaient vite reprendre leur offensive. Pour eux, si dans ces trois pays la dévaluation n'a pas entraîné une hausse des prix, il n'y a là qu'une simple apparence, car le maintien à un niveau stable des prix dans ces trois pays, après leurs dévaluations respectives,

constitue bien une hausse relativement à la baisse générale constatée partout ailleurs ; il faut noter qu'en outre, la hausse a été contrariée par d'autres facteurs économiques agissant en sens contraire : bref la résultante de ces deux actions opposées a été une stabilisation des prix. Du reste, pour l'Angleterre et la Belgique, la baisse mondiale des prix ne fut pas la seule raison qui empêcha la hausse dans ces pays : d'énergiques mesures de déflation budgétaires encadrèrent l'opération ; dès lors, les conséquences de ces dévaluations ne présentent plus rien de paradoxal.

D'ailleurs, les partisans de la thèse dévaluationniste n'écartent nullement la nécessité de mesures de déflation concomittantes à la dévaluation, et ceci nous explique la non-adhésion de M. Paul Reynaud à la dévaluation qui fut faite le 26 septembre 1936, car elle n'indique nullement un changement d'attitude de la part du Gouvernement en faveur de la dévaluation, mais constitue plutôt un accident économique résultant des circonstances. Nous allons voir rapidement comment se déroula cette opération. La politique de déflation, dont nous avons parlé, avait continué jusqu'aux élections de 1936, et si certains groupements avaient cru devoir juger ses résultats insuffisants, ils oublièrent trop vite que le but cherché, l'équilibre des prix français et des prix mondiaux était presque réalisé. Pour être juste, on doit ajouter qu'une reprise des prix mondiaux avait facilité de façon très opportune la tentative du Gouvernement français, aussi pouvait-on, au début de 1936, espérer voir bientôt terminée la politique de déflation, et l'équilibre cherché, obtenu sans dévaluation.

Mais les élections qui eurent lieu à cette époque changèrent la majorité de la Chambre. Le nouveau Gouver-

nement abandonna la politique de déflation comme ne répondant pas à la théorie du pouvoir d'achat qu'il avait adoptée. Cette théorie, qui consiste à développer par tous les moyens le pouvoir d'achat des masses, suppose, a priori, que cette augmentation de la faculté d'acheter développera les achats. Nous n'avons pas à juger ici cette théorie, mais nous devons l'indiquer car elle eut d'autres conséquences.

Non seulement la politique déflationniste fut arrêtée en son nom, mais encore toute une série de mesures furent prises pour assurer à l'ouvrier un salaire suffisant. La plupart de ces mesures, dont la justification se trouve dans l'intérêt social, eurent malheureusement une répercussion déplorable sur nos prix en les poussant à la hausse. On risquait ainsi l'anéantissement de toute la politique des Gouvernements antérieurs.

Pourtant, cette hausse pouvait encore être compensée par la hausse des prix mondiaux qui se poursuivait, mais malheureusement des difficultés financières, jointes à des sorties d'or assez considérables, obligèrent le Gouvernement à dévaluer notre monnaie. Cette mesure qui, dans d'autres circonstances, eut pu être considérée comme favorable à notre commerce extérieur, lui fut néfaste : la tendance à la hausse que nous venons d'indiquer se précisa de plus en plus et atteignit en six mois 35 %, ce qui réduisit à néant tous les effets favorables escomptés de la dévaluation de septembre 1936.

Cette hausse était due à la nouvelle législation sociale qui, en majorant les charges des entreprises, avait augmenté par là même les prix de revient : l'inflation des dépenses budgétaires qui caractérise cette période n'avait fait que l'accentuer. D'ailleurs, lorsque le Gouvernement fut amené à dévaluer, il se rendit bien comp-

te de la fâcheuse incidence que pourrait avoir cette mesure sur les prix, et pour parer à ce danger il créa des commissions de contrôle ; mais ces organismes furent dépassés par les événements et se montrèrent bientôt inefficaces.

Pour redresser notre balance commerciale une nouvelle dévaluation montait à l'horizon : elle fut effectuée au printemps de 1937. Cette fois cependant, le Gouvernement comprit toute la gravité de la situation et essaya d'enrayer le cycle redoutable en équilibrant le budget de l'Etat. Cet effort semble avoir porté ses fruits, car le niveau de nos prix or a plutôt baissé du fait de la dévaluation.

L'inconvertibilité du franc, et la création d'un fonds de consolidation des changes permirent, dans une certaine mesure, d'adapter la monnaie française à notre économie. Désormais le franc ne doit plus être surévalué, mais la hausse des prix, si elle continue, risque d'amener le fonds de consolidation à faire baisser notre monnaie afin de maintenir l'équilibre avec les prix or mondiaux. Nous n'insisterons pas davantage sur cette question des prix qui, à notre avis, fut l'un des plus gros facteurs ayant joué contre l'équilibre de notre balance commerciale.

Nous nous sommes efforcés, dans ces quelques lignes, de montrer toute l'importance du problème ; il nous reste maintenant à étudier le second facteur : l'évolution de la conjoncture qui, en restreignant les échanges internationaux, a également joué contre notre politique commerciale. Nous ne rechercherons pas dans quelle mesure la crise a amené la restriction des échanges internationaux, nous étudierons seulement les causes de ce resserrement.

Nous en voyons deux principales : la politique d'autarcie et les manipulations monétaires. L'autarcie est née sous l'influence de deux facteurs, l'un économique, l'autre politique. Le facteur économique vient de la diminution de la faculté de consommation de chaque pays, diminution causée par la baisse générale des revenus. Par suite de la diminution de leurs ventes, les producteurs demandèrent à l'Etat une protection plus efficace du marché national dans l'espoir de compenser la baisse, voire même la perte, de leurs ventes à l'extérieur par un surcroît de ventes dans leur propre pays : l'expansion de ce mouvement amena le système de cloisonnement économique actuel.

La restriction des échanges devait fatalement éveiller l'attention des Gouvernements sur la difficulté de s'approvisionner dans les matières qui leur faisaient défaut et, lorsque cet approvisionnement était possible, sur les complications causées par les transferts de capitaux : comme conséquence le mouvement autarcique, d'abord localisé, se diffusa dans le monde entier, et les Etats s'efforcèrent tous de vivre le plus possible sur eux-mêmes. Cette tendance fut d'ailleurs augmentée par la tension politique entre Etats, malheureusement si fréquente à l'heure actuelle. L'application des sanctions économiques, dont un exemple récent est resté dans toutes les mémoires, a incité chaque Etat à se libérer de plus en plus de l'apport étranger.

Si le facteur politique a joué, il ne faut pourtant pas en exagérer l'importance, car il n'a réellement produit d'effets qu'en Europe ; d'ailleurs, sans son action, l'évolution eut été identique, car nous constatons la même tendance dans des pays où ce facteur n'existe pas.

Le rôle de la crise, en augmentant les difficultés des

échanges internationaux, semble avoir été prépondérant. Il est très difficile de porter un jugement d'ensemble sur la politique d'autarcie, car le jugement peut varier selon le point de vue auquel on se place, mais, et c'est ici la seule chose qui nous intéresse, toutes les opinions sont d'accord pour reconnaître que la mise en application de l'autarcie a porté un coup fatal aux échanges entre nations ; c'est du reste le but même de cette politique qui recherche la suppression des échanges internationaux dans toute la mesure du possible. Comme nous l'avons dit plus haut, l'autarcie n'est pas la seule conséquence de la crise touchant le commerce international : nous avons aussi les manipulations monétaires.

Nous abordons ici un domaine excessivement vaste, et dont la caractéristique est une évolution très rapide. Autrefois, et ceci nous fait remonter seulement à 10 ans en arrière, les mesures que l'on rangeait sous le terme générique de manipulations monétaires étaient évidemment connues, mais peu pratiquées, comme susceptibles d'amener des troubles économiques graves : on recherchait, pour la monnaie, considérée comme unité des échanges, une valeur stable et le régime de l'étalon or recueillait tous les suffrages.

Aujourd'hui, presque toutes les monnaies sont détachées de l'or et varient sous l'influence de facteurs divers, venant soit des Etats, soit des spéculateurs. En quelques années un chemin immense a été parcouru.

Malheureusement, la monnaie reste toujours l'unité des échanges, malgré les tentatives de troc, et il est toujours admis qu'une unité de mesure doit être aussi stable que possible : donc, tant que cette condition essentielle fera défaut, les échanges internationaux ne pourront être normalement repris. Telle fut la thèse parfait-

tement juste adoptée par notre Gouvernement depuis le début de la crise.

Lors de la Conférence économique internationale de Londres, les plus grandes oppositions s'affrontèrent sur le terrain monétaire. Le groupe des puissances anglo-saxonnes soutenait que la restauration des échanges internationaux devait précéder la stabilisation des monnaies. La France et les pays du bloc or soutenaient la thèse inverse. Depuis cette époque où la discussion avait été officiellement ouverte, l'opposition entre les deux groupes de puissances n'a pas désarmé.

Peut-être est-il permis de croire que les puissances anglo-saxonnes soutiennent leur thèse sans grande conviction : il faut plutôt voir dans leur attitude, une théorie mise au service d'intérêts particuliers. La dévaluation, ne l'oublions pas, entraîne une prime à l'exportation, et lorsque l'Angleterre dévalua en septembre 1931 les Etats-Unis le remarquèrent fort bien : ce fut là une des principales raisons de la dévaluation du dollar en 1932. Or, ces deux nations voudraient bien ne pas perdre l'avantage qu'elles ont retiré de leurs dévaluations ; pour cela, elles préconisent la restauration des échanges internationaux avant la stabilisation monétaire, opération qui, faite suivant la thèse française, risquerait de leur faire perdre leur prime à l'exportation.

Cependant, en 1936, une stabilisation de fait ayant été constatée entre les monnaies, un accord put être conclu, après la dévaluation française, par les Etats-Unis, l'Angleterre et la France. Cet accord, dont nous avons déjà parlé, établissait une parité de fait entre les trois grandes monnaies mondiales : le dollar, la livre et le franc. L'exemple ainsi donné, pouvait devenir contagieux, ce qui permettait d'espérer qu'une stabili-

sation légale succéderait bientôt à la stabilisation de fait : ces espoirs furent malheureusement déçus, l'accord tripartite n'eut pas d'équivalent, et une seconde dévaluation du franc devait rendre son application assez précaire.

De l'ensemble de ces considérations, il résulte que la politique d'autarcie, en voulant stimuler dans chaque pays toutes les productions possibles, a contribué à réduire les échanges au minimum indispensable. Enfin les conséquences de cette politique ont encore été aggravées par les changements apportés dans les parités monétaires : depuis 1932, les pays du bloc or nous ont montré toutes les incidences de ces changements sur le commerce international.

Après ce rapide examen des facteurs généraux qui sont venus entraver notre commerce extérieur, il nous est plus facile de mesurer les résultats obtenus par notre politique commerciale. Sur certains points, sans doute, nous avons constaté soit des insuffisances soit même des lacunes, mais nous ne devons pas mésestimer les nombreuses difficultés auxquelles se heurta bien souvent notre Gouvernement, difficultés qui expliquent et excusent les résultats.

CONCLUSION

Nous venons d'étudier rapidement la politique commerciale française et son évolution depuis 1930. Malheureusement trop de facteurs entrent en jeu pour nous permettre de conclure. Les tentatives de nos gouvernements ont été trop souvent contrecarrées par des événements étrangers à la politique commerciale, et une étude beaucoup plus longue serait nécessaire pour apprécier dans quelles mesures ils ont joué. Le seul but de cet ouvrage a été d'exposer pratiquement les faits, travail qui permettra au lecteur de constater la difficulté des nombreux problèmes posés en cette matière, et l'aidera, comme nous le souhaitons, à connaître et à juger pour sa propre part notre politique commerciale

Vu : *Le Doyen :*
Edgard ALLIX.

Vu : *Le Président de la thèse :*
B. NOGARO.

Vu et permis d'imprimer,
le Recteur de l'Académie de Paris :
ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

NOGARO. — La crise économique dans le monde et en France.

NOGARO et MOYE. — Le régime douanier de la France.

VIALATE. — L'activité économique de la France.

RUEFF. — Cours d'économie politique.

BELIN. — Les expériences monétaires contemporaines.

MORONI. — L'agriculture française et les contingentements.

NAUDIN. — Les accords commerciaux de la France depuis la guerre.

GIGNOUX. — La politique commerciale de la France.

FOUCHET. — Les accords de clearing.

L'Accord Franco-Américain.

Rapport de la Chambre de Commerce de Paris (Déc. 1933) :
Politique économique avec les Colonies.

REVUES

L'Activité Economique (Fév. 1937) : L'avenir de la politique des contingents.

Bulletin de la Chambre de Commerce de Paris : 1934-35-36-37.

Centre polytechnique d'études économiques (Déc. 1937) : Le contrôle des changes.

L'Economiste Européen.

L'Economie Nouvelle (Fév. 1937) : La liquidation du clearing franco-allemand.

L'Europe Nouvelle.

L'Economie Internationale.

L'Economiste Français.

La France Economique : 1930-31-32-33-34-35-36.

L'Exportateur Français (8 Juil. 1937) : Conséquence de la dévaluation sur le commerce.

L'Orientation Economique Industrielle et Financière :
(21 Août 1937) : Déclaration du Ministre du Commerce.
(Nov. 1937) : Le Contrôle des Changes.

La Réforme Economique :
(15 Oct. 1936) : Politique commerciale de 1936.
(Mai 1937) : Politique commerciale du Gouvernement Blum.

Revue Economique Internationale :
(Nov. 1932) : La politique d'autarchie.
(Mars 1933) : L'évolution du commerce français.
(Oct. 1934) : Les pays du bloc-or.
(Nov. 1934) : Politique commerciale de la France.
(Janv. 1936) : La crise de l'agriculture.
(Déc. 1937) : Evolution du commerce français.

Revue d'Economie Politique :
(Mars-Avril 1933) : Les nouvelles techniques de la politique commerciale.
(Juil. 1935) : La conférence des économistes d'Anvers.
(Oct. 1937) : La monnaie neutre et les changes internationaux.

Revue Politique et Parlementaire :
(Août 1932) : Les contingentements.

(Nov. 1932) : Contingentement et Office de compensation.

(Janv. 1933) : Le dumping dans l'exportation.

(Fév. 1933) : La clause de la nation la plus favorisée.

(Mai 1935) : Les instruments de la politique commerciale.

(Fév. 1936) : Les accords de paiements.

(Juin 1936) : La déflation de 1932 à 1936.

(Sept. 1937) : La loi douanière de 1928 et l'évolution économique des Colonies.

Revue des Sciences Politiques (Sept. 1936) : Séductions et dangers du contingentement.

Situation Economique et Financière (21 Janv. 1938) : Contrôle des changes.

PUBLICATIONS DE LA S.D.N.

Bulletin mensuel de statistique.

Aperçu général du commerce mondial.

Situation économique mondiale.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

CHAPITRE I

<i>Historique de la politique commerciale française</i>	11
Historique	11
Négociations et accord avec l'Allemagne	22
Conséquences de cet accord	26
La politique douanière française et la S. D. N.	29
Conclusion	30

CHAPITRE II

<i>Etat actuel de la législation douanière</i>	33
§ 1. — Législation douanière de base	33
§ 2. — Evolution 1930-1932	40
§ 3. — Evolution 1932-1936	45
§ 4. — Evolution 1936-1938	56

CHAPITRE III

<i>Les accords commerciaux</i>	63
Accords bilatéraux	64
Accord Franco-Américain de 1936	80
Accords multilatéraux	88

CHAPITRE IV

<i>Les Contingentements</i>	97
§ 1. — Bases légales et causes	97
§ 2. — Mode de détermination	104
§ 3. — Evolution	108
§ 4. — Répartition	112
§ 5. — Examen critique	120

CHAPITRE V

<i>La politique des transferts de capitaux</i>	127
§ 1. — Examen théorique	127
§ 2. — Solutions pratiques	132
§ 3. — Critiques	139
§ 4. — Faillite	144
§ 5. — Contrôle des changes	150

CHAPITRE VI

<i>Rapports commerciaux avec les Colonies</i>	155
§ 1. — Législation en 1930	155
§ 2. — Evolution	165
§ 3. — Difficultés du problème	176

CHAPITRE VII

<i>Les Résultats</i>	185
§ 1. — Données statistiques	185
§ 2. — Interprétation	195
§ 3. — Influence des facteurs généraux	205
CONCLUSION	219
BIBLIOGRAPHIE	221



